



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Relatório Final de Auditoria Operacional

Ações para o Enfrentamento à Violência contra a Mulher

Município de Sabará





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Auditoria Operacional**

Relatório Final de Auditoria Operacional

Ações para o Enfrentamento à Violência contra a Mulher

Município de Sabará

Equipe de auditoria:

Lia Amanda Silva Menezes

Janaína Andrade Evangelista

Andressa Santos Seixas

Ryan Brwnner Lima Pereira (Coordenador)

Agradecimentos

O sucesso desta auditoria relaciona-se, entre outros fatores, à parceria que se estabelece entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do tema/programa/órgão/ação avaliado. Nesse sentido, compete agradecer:

- 1) aos gestores e servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais pela presteza no atendimento às solicitações apresentadas e percepção da importância da participação na concretização de melhorias no desempenho do tema/programa/órgão/ação;
- 2) aos gestores e servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, do município de Belo Horizonte, pela participação nas entrevistas realizadas durante a fase de planejamento dos trabalhos;
- 3) aos gestores e servidores das Prefeituras e Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios de Antônio Carlos, Araxá, Barbacena, Frutal, Iturama, Juiz de Fora, Patos de Minas, Ponte Nova e Sabará pelo fornecimento das informações necessárias ao desenvolvimento da auditoria;
- 4) aos dirigentes, técnicos e servidores dos CREAS, CRAS, Centros de Referência Especializados no Atendimento à Mulher, Delegacias Comuns e Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, pela recepção da equipe de auditoria nas instituições e respostas fornecidas aos questionários durante a fase de execução;
- 5) aos servidores da Central Suricato de Fiscalização Integrada, Inteligência e Inovação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pela presteza e contribuição fornecida ao trabalho desempenhado pela equipe de auditoria da Coordenadoria de Auditoria Operacional;

- 6) aos técnicos da Supervisão de Suporte e Infraestrutura de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais pelo auxílio fornecido para elaboração dos questionários eletrônicos e compilação dos seus resultados;
- 7) à população, especialistas no tema e demais pessoas que foram entrevistadas.

Lista de Siglas

ACS – Agente do Centro de Saúde.

ALMG - Assembleia Legislativa do Estado.

CAOP – Coordenadoria de Auditoria Operacional.

CEAPA - Central de Acompanhamento de Alternativas Penais.

CEM - Conselho Estadual da Mulher.

CERNA - Centro Risoleta Neves de Atendimento à Mulher.

COVID19 - Corona Vírus Disease.

CRAM - Centro de Referência de Atendimento à Mulher.

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

CREAM - Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher.

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

DAOp- Diretoria de Apoio Operacional.

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher.

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

DVR - Diagrama de Verificação de Risco.

FRIDA - Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IFMG - Instituto Federal de Minas Gerais.

IML - Instituto Médico Legal.

Intosai – The International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores).

ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

LGBTI - lésbicas, gays, bissexuais e transexuais e intersexuais.

MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

NUDEM – Núcleo de Defesa da Mulher.

ONG – Organismo Não Governamental.

OPM - Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres.

Paefi - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais.

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais.

PPVD – Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica.

REDS - Registro de Eventos de Defesa Social.

RISP – Região Integrada de Segurança Pública.

RMA - Relatório Mensal de Atendimento.

Sedese - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania.

Sejusp – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

SIMA - Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos.

SIPJ - Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária.

SPM – Subsecretaria de Políticas para as Mulheres.

SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

SUPEC - Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade.

SURICATO - Central Suricato de Fiscalização Integrada, Inteligência e Inovação.

SUS – Sistema Único de Saúde

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

TCE-GO - Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

TCE-ES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

TCE-SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

TCU – Tribunal de Contas da União.

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Lista de Tabelas

Tabela 1: RISPS e Municípios da amostra do levantamento de campo	19
Tabela 2: Classificação municípios da amostra	47
Tabela 3: Quantitativo de Profissionais no CREAS de Sabará	48
Tabela 4: Distribuição de frequência de mulheres atendidas mensalmente nos CREAMs	54
Tabela 5: Distribuição de frequência de mulheres atendidas mensalmente nos CREAS/CRAS	55
Tabela 6: Atendimentos das vítimas de violência doméstica nos municípios que possuem CREAM	56
Tabela 7: Quantitativo de Atendimentos e Acompanhamentos realizados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, em 2017 e 2018	63

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. A missão institucional do TCEMG e a Auditoria Operacional.....	11
1.2. Identificação do objeto de auditoria	11
1.3. Antecedentes	13
1.4. Objetivo e escopo da auditoria	15
1.5. Estratégia metodológica	17
1.6. Estrutura do relatório	21
2. VISÃO GERAL	22
2.1. Município de Sabará	22
2.2. A defesa da mulher na legislação pátria.....	22
2.3. Importância do atendimento psicossocial e o papel dos CREAMs e do CREAS.....	26
2.4. Dos Organismos de Políticas para as Mulheres.....	29
2.5. A cooperação entre os entes públicos.....	30
3. O ACESSO AO ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL PELAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO MUNICÍPIO DE SABARÁ.....	32
4. ESTRUTURA MUNICIPAL E INTEGRAÇÃO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE SABARÁ	59
5. BOAS PRÁTICAS.....	75

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	89
APÊNDICE – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	96

1. INTRODUÇÃO

1.1. A missão institucional do TCEMG e a Auditoria Operacional

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) realiza o controle da gestão dos recursos públicos por intermédio de duas vertentes de auditoria que visam a zelar pela boa e regular aplicação desses recursos. Conforme ISSAI 100 Intosai (2013) as auditorias do setor público podem ser classificadas em auditorias de demonstrações financeiras, auditorias de conformidade e auditorias operacionais.

Ainda conforme a classificação da ISSAI 100Intosai (2013), a auditoria operacional avalia “se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento”, contribuindo assim para a *accountability* e transparência do setor público. Enquanto “a auditoria financeira foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável” e a auditoria de conformidade avaliam se atividades, transações financeiras e informações estão de acordo com as normas pertinentes.

Acrescenta-se a diferenciação apresentada pelo Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual, na auditoria operacional, “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados”. Já, nas auditorias de regularidade ou conformidade, que são as tradicionais, “as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude” (BRASIL, 2010b).

1.2. Identificação do objeto de auditoria

A violência contra a mulher vem sendo cada vez mais veiculada na mídia, tendo havido uma grande sensibilização da sociedade sobre o tema nos últimos tempos. A temática passou a fazer parte do debate público e vem sendo considerada como prática que não deve mais ser tolerada pela população e nem pelo Poder Público.

Com o passar do tempo, a legislação pátria passou a enxergar a mulher como público vulnerável da sociedade, requerendo, assim, proteção especial quanto aos seus direitos e combate às situações de violência. É a partir dessa nova visão que surge a Lei Maria da Penha - Lei nº 11.340/2006 (BRASIL, 2006), com o intuito de coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, além de estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres que se encontram nessa condição.

Em que pese a Constituição da República estabeleça em seu artigo 226, §8º, como papel do Estado, a criação de mecanismos voltados ao combate da violência no seio familiar (BRASIL, 1988), tornou-se necessário o reforço do seu conteúdo, no que diz respeito às mulheres, por meio de norma infraconstitucional.

Visando à maior proteção das mulheres, surge, posteriormente, a Lei nº 13.104/2015, conhecida como “Lei do Feminicídio”, que tornou a morte violenta de mulheres, por razões de gênero, crime hediondo. A legislação alterou o Código Penal, que passou a prever em seu art. 121, §2º-A, o “feminicídio”, crime de homicídio contra a mulher, pelo menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou por razões de violência doméstica (BRASIL, 2015).

A proteção à mulher, além de ser respaldada pelo âmbito legislativo, também encontra apoio em políticas públicas desenhadas, principalmente, pelos níveis nacional e estadual, que visam instituir e aprimorar a rede de proteção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Aos municípios é destinado o papel de executar a política em seu território, a partir dos órgãos de proteção que estão sob sua gestão.

No âmbito do Estado de Minas Gerais foi estabelecido, no final do ano de 2018, o Plano Decenal de Políticas para as Mulheres (MINAS GERAIS, 2018) que traz objetivos e metas a serem atingidas no âmbito estadual dentro do período de 10 (dez) anos. Verifica-se, assim, que há um planejamento no âmbito estadual, com vistas a diminuir a desigualdade gênero e garantir a proteção e recuperação da mulher vítima de violência doméstica ou familiar.

É importante destacar que, a concretização das ações voltadas ao combate da violência doméstica e familiar contra a mulher não compete a um único órgão ou secretaria. Em verdade, demanda a atuação de diversos atores em rede para que possa atingir os resultados esperados.

O enfrentamento da violência doméstica contra a mulher envolve a existência de uma rede de serviços especializados, caracterizada, principalmente, pela presença de: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM); Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher (CREAM); NUDEM da Defensoria Pública; Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD).

As “**Ações para o Enfrentamento à Violência contra a Mulher**” representam um trabalho intersetorial, possuindo, assim, várias unidades gestoras envolvidas, sendo as principais ações realizadas pelos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese); Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp); Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG); Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG); Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG); Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG); Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG); Secretarias Municipais de Assistência Social.

Os diversos órgãos citados são extremamente relevantes para a execução da política. No entanto, diante da limitação de pessoal existente para formação da equipe de auditoria, após a fase de planejamento, optou-se por focar o trabalho na atuação das seguintes instituições estaduais: Sedese; Sejusp; Polícia Civil; Polícia Militar; e Defensoria Pública do Estado. No tocante a esse ponto, válido mencionar que a análise da atuação dos órgãos estaduais foi realizada em relatório próprio, autuado no processo TCEMG nº.1095283.

Como a política é executada em âmbito municipal, tornou-se necessário conhecer e verificar o trabalho desenvolvido pelos Centros de Referência Especializados no Atendimento à Mulher; Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); órgãos municipais que também ofertam apoio psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica. Assim como o planejamento das políticas nos municípios visitados a estrutura organizacional municipal para essa finalidade.

1.3. Antecedentes

As ações de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher já foram submetidas a fiscalizações realizadas pelo TCU, por Tribunais de Contas Estaduais e pelo próprio Poder Legislativo, conforme alguns exemplos listados a seguir:

- a) Auditoria operacional, realizada pelo TCU, nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na implantação da Lei Maria da Penha e na estruturação dos serviços especializados de atendimento (TC 012.099/2011-2) (TCU, 2012).
- b) Auditoria de conformidade, promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de avaliar o cumprimento do Plano Estadual de Segurança 2015/2018; avaliar se a rede de atendimento estava preparada para amparar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; conhecer as dificuldades enfrentadas pelos policiais para lidar com o assunto; e propor questões para aperfeiçoar as atividades voltadas à prevenção (Processo nº 03322/2018-1) (TCE-ES, 2018).
- c) Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na Secretaria de Estado da Segurança Pública, com o objetivo de levantar os principais aspectos do feminicídio no estado catarinense e o seu custo para a sociedade (Processo nº 18/01156694) (TCE-SC, 2018).
- d) Auditoria operacional executada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, com o intuito de avaliar as ações de enfrentamento à violência contra a mulher realizadas no âmbito do Estado de Goiás, bem como a qualidade dos serviços ofertados pela rede de atendimento (Processo nº 201800047000751) (TCE-GO, 2018)
- e) Avaliação, pelo Senado Federal, das políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo para o enfrentamento da violência contra a mulher (Relatório nº 1, de 2016, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa) (SENADO, 2018).

No tocante a esse aspecto, importante mencionar que, o TCEMG ainda não havia realizado auditoria operacional no tema em comento, o que demonstrou a necessidade de sua execução pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP).

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o tema foi bastante enfatizado no ano de 2019, principalmente durante as audiências públicas realizadas pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da ALMG. Durante a realização dos encontros, dentre outros temas, foi discutida a manutenção das atividades do Centro Risoleta Neves de Atendimento à Mulher

(CERNA), gerido pelo Estado e que promove o acolhimento psicossocial das mulheres vítimas de violência, bem como o cumprimento do Plano Decenal de Políticas para as Mulheres. Diante disso, evidenciou-se que o assunto estava sendo bastante debatido dentro dos órgãos e pela sociedade civil, fato este que demonstrou a oportunidade de realização da auditoria operacional naquele momento.

1.4.Objetivo e escopo da auditoria

O desenvolvimento da auditoria refletiu a necessidade de divisão da análise dos dados obtidos, resultando na elaboração de um relatório para o Estado autuado no processo TCEMG nº.1095283 e de relatórios para cada um dos municípios que foram visitados ao longo da realização do trabalho de campo, ocasião em que foi possível observar *in loco* o trabalho desempenhado pelos equipamentos da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica. A necessidade dessa divisão é justificada pela repartição das competências entre o Estado e os municípios para a implantação da política de enfrentamento à violência doméstica.

Os objetivos estabelecidos para esta auditoria em âmbito estadual são os seguintes: i) avaliar a capilaridade dos serviços da rede especializada que ofertam atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica no Estado; ii) avaliar a execução, articulação e monitoramento da política no âmbito da Sedese; iii) avaliar a atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar diante da demanda de mulheres vítimas de violência doméstica, no que diz respeito à oferta do serviço, acesso à capacitação, monitoramento das ações e articulação com outros atores; iv) avaliar o atendimento especializado ofertado pela Defensoria Pública; v) avaliar a existência e implementação de programas voltados à prevenção da violência doméstica contra a mulher, com destaque para o desempenho da Sejusp.

No tocante aos objetivos estabelecidos para a auditoria em âmbito municipal é possível destacar os seguintes: i) avaliar a atuação dos centros de referência (CREAMs, CREAS e CRAS) no atendimento à mulher vítima de violência doméstica; ii) avaliar o planejamento das políticas nos municípios visitados e a estrutura organizacional municipal disponível para essa finalidade.

Com relação ao escopo, a auditoria operacional, nas ações de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, foi pautada nas seguintes questões/subquestões:

- **Questão 01:** Em que medida a mulher vítima de violência doméstica tem conseguido ter acesso aos serviços especializados que disciplinam a Lei Maria da Penha?
 - Subquestão 1.1: Como se encontra a cobertura do atendimento das mulheres vítimas de violência no Estado por Delegacias Especializadas, PPVDs, Centros de Referência, Abrigos e NUDEMs?
 - Subquestão 1.2: Em que medida os Centros de Referência (CREAMs, CREAS e CRAS) têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?
 - Subquestão 1.3: Em que medida as DEAMs têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?
 - Subquestão 1.4: Em que medida as PPVDs têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?
 - Subquestão 1.5: Em que medida a Defensoria Pública tem atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?

Questão 02: Em que medida a atuação coordenada, integrada e regionalizada dos órgãos da rede têm contribuído para a implementação da política de enfrentamento da violência contra a mulher?

- Subquestão 2.1: Como tem se dado a coordenação, integração e articulação da política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no Estado?
 - Subquestão 2.2: De que maneira os municípios têm se estruturado e articulado com os demais elementos da rede para o enfrentamento da violência contra a mulher?
- **Questão 03:** Como tem sido procedido o monitoramento e a avaliação das ações de enfrentamento da violência contra a mulher pela PMMG, PCMG, Sedese, bem como o monitoramento do cumprimento do Plano Decenal pela Sedese?
 - Subquestão 3.1: Como a Sedese tem procedido ao monitoramento e à avaliação de suas ações de enfrentamento da violência contra a mulher, bem como ao monitoramento do cumprimento do Plano Decenal?
 - Subquestão 3.2: Como a Polícia Militar e a Polícia Civil têm procedido ao monitoramento e à avaliação de suas ações de enfrentamento da violência contra a mulher?

- **Questão 04:** Quais fatores têm limitado o avanço das medidas de prevenção da violência doméstica contra a mulher no âmbito da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Militar, da Polícia Civil e da Sedese?
 - Subquestão 4.1: Quais fatores têm limitado o avanço das medidas de prevenção da violência doméstica contra a mulher no âmbito da Polícia Militar, da Polícia Civil e da Secretaria de Segurança Pública?
 - Subquestão 4.2: Quais fatores têm limitado o avanço das medidas de prevenção da violência doméstica contra a mulher no âmbito da Sedese?

O relatório direcionado ao Estado autuado no processo TCEMG nº.1095283 (PCMG, PMMG, Sejusp, TJMG, DPMG e Sedese) compreendeu: questão 1- subquestões 1.1, 1.2 (aspectos de responsabilidade do Estado/Sedese), 1.3, 1.4 e 1.5; questão 2 – subquestão 2.1; questão 3 – subquestões 3.1 e 3.2; e questão 4 - subquestão 4.1 e 4.2.

Este relatório compreende os achados referentes à questão 1 – subquestão 1.2 (aspectos de responsabilidade do município de Sabará) e questão 2 – subquestão 2.2.

Os outros oito municípios da amostra (Barbacena, Juiz de Fora, Antônio Carlos, Patos de Minas, Araxá, Frutal, Iturama, Ponte Nova) receberam os relatórios pertinentes às suas peculiaridades, também abordando as questões 1 – subquestão 1.2 e questão 2 – subquestão 2.2.

1.5. Estratégia metodológica

Na fase de planejamento, as técnicas utilizadas para obtenção de dados basearam-se em: pesquisa documental, por meio de consulta à legislação e à bibliografia específica, bem como a documentos administrativos requeridos à Sedese, Sejusp, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar. Além disso, ainda durante a referida fase, foram feitas entrevistas com especialistas na temática, mulheres vítimas de violência com os principais órgãos envolvidos com o desenho e execução da política (Sedese, Sejusp, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar, MPMG, Poder Judiciário, Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania de Belo Horizonte e Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da ALMG).

Também foi efetuada análise dos relatórios das auditorias realizadas no tema por outros Tribunais de Contas, bem como da Política Nacional de Enfrentamento à Violência

Doméstica contra a Mulher (BRASIL, 2011a), do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2013) e do Plano Decenal de Políticas para Mulheres do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018).

A fim de identificar as áreas prioritárias da investigação, foram aplicadas as seguintes técnicas de diagnóstico:

- Análise *Stakeholder*, na qual foram identificadas as principais partes interessadas, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes.
- Análise SWOT (termo proveniente das iniciais das palavras em inglês: *Strengths* - Forças, *Weaknesses* - fraquezas, *Opportunities* - oportunidades, *Threats* - ameaças), na qual foram levantadas forças e fraquezas do ambiente interno, oportunidades e ameaças do ambiente externo do objeto auditado.
- Diagrama de Verificação de Risco (DVR), para identificação das áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco ao objeto auditado e que contribuem para a definição do escopo do trabalho.

Diante da transversalidade da política, que necessita para o seu sucesso da atuação de diversos órgãos/instituições em conjunto e de forma articulada, tornou-se necessário conhecer melhor o funcionamento da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica em Belo Horizonte, ocasião em que foram feitas visitas exploratórias à DEAM, aos Centros de Referência Especializado de Atendimento à Mulher (CERNA e Benvinda), bem como à sede do Consórcio Mulheres das Gerais, responsável por gerenciar a Casa Abrigo Sempre Viva.

A partir dos estudos e entrevistas, técnicas de diagnóstico aplicadas, visitas exploratórias realizadas e análise da documentação e das informações recebidas tornou-se possível a elaboração da Matriz de Planejamento, bem como a delimitação dos objetivos e do escopo da auditoria.

Cabe ressaltar, que tanto o resultado da aplicação das técnicas análise *stakeholders*, SWOT e DVR, bem como a Matriz de Planejamento foram submetidos à validação dos órgãos centrais dessa auditoria, ou seja, Sejusp, Polícia Civil, Polícia Militar e Sedese.

Antes de iniciar a fase de execução propriamente dita, foram elaborados os questionários que seriam aplicados durante o trabalho de campo. Inclusive, importante mencionar, que foram enviados questionários eletrônicos para as DEAMs e para os CREAMs de todo o Estado, haja vista que a limitação de pessoal e de prazo para finalização da auditoria não permitiriam a realização de visita a todos os municípios que possuem esses órgãos/instituições em sua estrutura.

Para que o trabalho de campo pudesse ser iniciado, foi necessário estabelecer a amostra com os municípios que seriam visitados. A amostra foi definida a partir dos dados presentes no Diagnóstico de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas Regiões Integradas de Segurança Pública de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2019a), referentes ao ano de 2017 até o 1º semestre de 2019.

A partir dos dados presentes no referido documento, inicialmente, foram escolhidas as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) que possuíam o quantitativo maior de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, tendo a RISP 01 (Belo Horizonte) sido excluída, devido à visita exploratória já realizada. Após a escolha das regiões, foram escolhidos os municípios de cada uma dessas regiões, ocasião em que se optou por escolher aqueles que possuíam as taxas de vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher acima da média.

No tocante à definição da amostra, importante ressaltar que, além do número absoluto de casos registrados e das taxas de violência doméstica e familiar contra a mulher, a escolha dos locais que fariam parte do trabalho de campo, também envolveu uma análise do prazo para realização da atividade, bem como da logística de deslocamento. Ademais, de modo a obter maiores informações sobre o funcionamento da rede de atendimento especializada, optou-se por escolher maior número de municípios que possuísem em sua estrutura, pelo menos, a DEAM, e alguns sem nenhum serviço especializado. Um dos objetivos perseguidos ao incluir alguns municípios sem nenhum serviço especializado foi tentar compreender as dificuldades enfrentadas quando não há uma rede de enfrentamento estabelecida.

Após análises, foi definida a amostra apresentada na Tabela 1 para realização do trabalho de campo.

Tabela 1: RISPS e Municípios da amostra do levantamento de campo

RISP	MUNICÍPIOS
RISP 02	- Mateus Leme - Juatuba
RISP 03	- Sabará - Santa Luzia - Vespasiano
RISP 04	- Juiz de Fora
RISP 05	- Araxá - Frutal - Iturama
RISP 10	- Patos de Minas
RISP 12	- Ponte Nova
RISP 13	- Barbacena - Antônio Carlos

Fonte: Dados Segurança Pública; Elaboração TCEMG

Destaca-se que o período estipulado para realização dos levantamentos de campo foi de 2 a 20 de março. Entretanto, devido à decretação da pandemia do *Corona Vírus Disease* (COVID19), em 16 de março, foram suspensos os trabalhos externos do TCEMG, momento em que ainda faltavam visitar os municípios de Vespasiano, Santa Luzia, Juatuba e Mateus Leme. Assim, o trabalho teve que ser adaptado para a aplicação de questionários por *e-mail*, o que limitou, de certa forma, a informação qualitativa obtida na aplicação presencial dos questionários e na observação das instalações e da prestação dos serviços pelos técnicos da equipe de auditoria. Ressalta-se ainda a dificuldade dos auditados, que também tiveram seu regime de trabalho alterado, em responder aos questionários, tanto os eletrônicos, como os enviados por *e-mail* em substituição aos trabalhos que seriam realizados presencialmente, levando a uma taxa de resposta baixa. Entre os questionários enviados por *e-mail*, não houve resposta da delegacia do município de Juatuba e Santa Luzia. A taxa de resposta dos questionários para as DEAMs ficou em 37% (das 68 DEAMs do Estado, foram enviados eletronicamente 16 e aplicados presencialmente, nove). A taxa de resposta dos questionários aplicados aos CREAMs foi de 34% (dos 32 CREAMs do Estado, nove foram respondidos eletronicamente e três, presencialmente) e 10 CREAS (quatro, eletronicamente e seis, presencialmente), um CRAS aplicado presencialmente.

Com a finalização do trabalho de campo, procedeu-se à análise dos questionários aplicados pessoalmente, bem como daqueles aplicados de forma eletrônica, e dos documentos e informações solicitados, por meio de ofício, à Sedese, Sejusp, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar. Os ofícios enviados em resposta ao TCEMG foram os seguintes: Of. 113/2020/DPG-DPMG (Defensoria Pública); Ofício PCMG/SIPJ/EXPEDIENTE nº.

635/2020 (Polícia Civil); Ofício nº 466.3/2020 – DAOp (Polícia Militar); Ofício nº 001.2020/SPDS/CPM (Sedese); Ofício SEJUSP/SUPEC nº. 5/2020.

De maneira complementar, também foram encaminhados ofícios para os municípios visitados durante o trabalho de campo: Antônio Carlos (Ofício nº 007/2020/CAOP), Araxá (Ofício nº 010/2020/CAOP), Barbacena (Ofício nº 009/2020/CAOP), Frutal (Ofício nº 005/2020/CAOP), Iturama (Ofício nº 006/2020/CAOP), Juiz de Fora (Ofício nº 008/2020/CAOP), Patos de Minas (Ofício nº 011/2020/CAOP), Ponte Nova (Ofício nº 004/2020/CAOP) e Sabará (Ofício nº 012/2020/CAOP).

De modo a subsidiar os achados de auditoria, foram compiladas as informações presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), que possui um campo específico com dados referentes às políticas para as mulheres nos municípios de todo o Brasil. A união das informações de forma estratégica, foi possível graças à atuação da Central Suricato de Fiscalização Integrada, Inteligência e Inovação TCEMG.

Após a compilação e análise dos dados, foi elaborada a Matriz de Achados.

1.6. Estrutura do relatório

Este relatório encontra-se estruturado em seis capítulos, sendo o primeiro de cunho introdutório. No capítulo 2, apresenta-se uma visão geral da situação da violência contra a mulher no Estado de Minas Gerais e no município de Sabará. Nos capítulos 3 e 4 são apresentados os achados de auditoria. O capítulo 5 traz as boas práticas identificadas, e o capítulo 6 a conclusão juntamente com a proposta de encaminhamento com recomendações para melhoria dos problemas detectados. Integram ainda este relatório as referências bibliográficas e o apêndice – análise dos comentários do gestor.

2. VISÃO GERAL

2.1. Município de Sabará

O município de Sabará localiza-se na região metropolitana de Belo Horizonte e possui população estimada de 137.125 habitantes (IBGE, 2020). De acordo com os dados presentes nas planilhas “Violência Doméstica e Familiar contra Mulher_Jan2018_Jun2020” e “Modelo_Sesp_Feminicídio.Jan18_Jul20”, divulgadas no sítio eletrônico da Sejusp¹, o município de Sabará teve um total de 1.232 registros de mulheres vítimas de violência doméstica em 2019, tendo sido registrados quatro feminicídios tentados no mesmo ano. Ademais, conforme o Diagnóstico de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas Regiões Integradas de Segurança Pública de Minas Gerais, elaborado pela PCMG, o município foi considerado como em situação crítica quanto as taxas de vítimas de violência doméstica dentro da sua respectiva RISP, nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Os serviços especializados ao enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município contam com: DEAM da PCMG e Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência. Destaca-se que a rede municipal de enfrentamento está inativa desde 2019. De forma suplementar, no município, estão incluídos os seguintes serviços, conforme listados em relatório de resposta ao Ofício nº 012/2020/CAOP:

O CREAS Sabará oferece atendimento a mulheres vítimas de violência, articulado com os seguintes órgãos parceiros: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher-DEAM, Guarda Municipal, Polícia Militar, Ministério Público e Abrigo Sempre Viva (do Consórcio Mulheres das Gerais), porém a Rede Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (informal) está inativa desde 2019, por diversas dificuldades

2.2. A defesa da mulher na legislação pátria

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, §8º, traz a família como a base da sociedade, devendo, assim, ser especialmente protegida pelo Estado. Além disso, de modo a garantir essa proteção, preconiza o dever do poder público de assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, devendo estabelecer mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (BRASIL, 1988).

¹As planilhas podem ser acessadas pelo link: <http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/page/3118-violencia-contra-a-mulher>

A partir da análise do conteúdo do referido dispositivo, verifica-se que a Carta Magna busca coibir e prevenir qualquer tipo de violência no ambiente familiar. Sendo assim, a violência perpetrada contra a mulher no seio da família se encaixa como hipótese constitucional de ato violento, devendo, portanto, receber atenção especial por parte do Estado.

De modo a efetivar o exposto no texto constitucional e criar mecanismos mais rigorosos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, foi editada a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), responsável por estabelecer instrumentos voltados para a prevenção, combate a esse tipo de violência e proteção à mulher vítima (BRASIL, 2006).

A referida legislação enfatiza, em seu art. 2º, que toda mulher goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, devendo ser asseguradas às mulheres as oportunidades e facilidades para que possam viver sem violência; tenham sua saúde física e mental preservadas; e tenham acesso ao aperfeiçoamento moral, intelectual e social (BRASIL, 2006).

Assegurar às mulheres os seus direitos fundamentais é competência do Poder Público, ao qual compete desenvolver políticas que possam efetivamente garantir esses direitos, inclusive no âmbito das relações domésticas e familiares, no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, conforme prevê o art. 3º, §1º da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006).

Quando a Lei Maria da Penha dispõe, em seu art. 8º, sobre a existência de política pública que vise à proteção da mulher, não estabelece o ente federado que seria competente para a sua instituição e execução, em verdade, evidencia a necessidade de articulação entre todos os entes federados para que haja a sua concretização. Nesse sentido:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso

III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal ; (grifos nossos)

IV - A implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006)

Da análise do exposto, verifica-se que a legislação pátria não destinou a competência para assegurar os direitos humanos das mulheres a um exclusivo ente político. O texto constitucional e a Lei Maria da Penha impõem essa obrigação aos três entes federativos, não podendo, assim, nenhum deles se eximir de tamanha responsabilidade. A ideia é que seja estabelecido um sistema de cooperação entre os entes de modo que a política possa ser devidamente concretizada e alcance os resultados esperados.

O art. 5º da Lei Maria da Penha estabelece que a violência doméstica e familiar contra a mulher envolve “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006). Assim, observa-se que a violência contra a mulher vai além das agressões físicas, abarcando a ocorrência de outras situações que não deixam vestígios e que são de difícil comprovação por parte das vítimas.

É importante destacar que a violência doméstica ou familiar não se confunde com a agressão comum. No âmbito da violência doméstica, a mulher apresenta um temor reverencial do seu agressor e tem menos recursos de defesa, pois acredita que deve obediência a ele. Além disso, em muitos casos a mulher possui dependência econômica para com o agressor ou até mesmo tem vergonha de assumir que vem sendo vítima das agressões. Esses e outros motivos desencorajam as vítimas a denunciarem o seu agressor.

Ademais, válido ressaltar que essa espécie de violência se prolonga no tempo, pois a vítima se vê obrigada a conviver diariamente com o seu agressor, originando, assim, novas situações de violência.

Diante das narrativas de violência doméstica, sempre é feito o questionamento acerca do motivo que leva essas mulheres a permanecerem em uma relação violenta. Cartilha elaborada pelos Ministérios Públicos Estaduais e da União demonstra que alguns dos motivos seriam os seguintes: medo de que o parceiro cumpra as ameaças de morte ou suicídio caso seja feito o rompimento da relação; vergonha e medo de procurar ajuda; sensação de fracasso e culpa na escolha do par amoroso; receio de sofrer discriminação e preconceito; despreparo da sociedade, das próprias famílias e dos serviços públicos ou particulares para lidar com este tipo de violência; preocupação com a situação dos filhos caso se separe do companheiro; e a dependência econômica de algumas mulheres em relação aos seus parceiros, bem como falta de qualificação profissional e escolar (CNPQ, 2011).

Os crimes contra a mulher podem ser identificados pelos seguintes delitos, cuja composição se encontra presente na Lei Maria da Penha, nos incisos do seu art. 7º: violência física, violência psicológica, violência patrimonial, violência moral e violência sexual. Nesse sentido:

- Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:
- I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
 - II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause danos emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; (Redação dada pela Lei nº 13.772, de 2018)
 - III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
 - IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
 - V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. (BRASIL, 2006)

Além das espécies de violência já anteriormente mencionadas, por meio da Lei nº 13.104/2015, surge o “feminicídio”, crime de ‘homicídio contra a mulher caracterizado pelo menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou por razões de violência doméstica, conforme previsto no art. 121, §2º-A do Código Penal (BRASIL, 2015).

A partir do exposto, verifica-se que a legislação pátria tem avançado no âmbito da proteção e garantia de direitos às mulheres. No entanto, para que o exposto na legislação venha a ser concretizado é imprescindível o estabelecimento de políticas públicas no tema.

2.3. Importância do atendimento psicossocial e o papel dos CREAMs e do CREAS

A oferta de acompanhamento psicossocial especializado à mulher vítima de violência doméstica é fundamental para a recuperação da autoestima e aquisição de forças para romper o ciclo de violência. Essa espécie de acompanhamento permite que a mulher adquira maior consciência sobre a situação de violência na qual se encontra inserida e possa criar coragem para denunciar o agressor.

Denunciar o agressor, que em boa parte dos casos, é representado pela figura do marido/companheiro ou ex-marido/ex-companheiro, não é uma decisão fácil. A mulher vítima de violência doméstica, tendo em vista a cultura machista brasileira, tem medo de denunciar o homem que é pai dos seus filhos, em virtude da reprovação que sofrerá da sociedade. Além disso, a dependência econômica para com o agressor é outro fator que intimida essas mulheres a procurarem ajuda.

A Lei Maria da Penha prevê, em seu art. 8º, o dever de fornecimento de assistência integral à mulher em situação de violência doméstica ou familiar, com ou sem prole, mediante um conjunto articulado de ações a serem adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por instituições não governamentais (BRASIL, 2006).

No tocante a esse ponto, importante trazer à tona o que se encontra disposto no art. 35 da referida legislação:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

- I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;
- III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;
- IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
- V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. (BRASIL, 2006)

No âmbito estadual, foi instituída a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado, por meio da Lei nº 22.256/2016, tendo sido estabelecidos como objetivos da política: a) assegurar o atendimento integral à mulher vítima de violência, observados os

princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização; b) aperfeiçoar os serviços especializados de atendimento à mulher vítima de violência, no âmbito da saúde, da rede socioassistencial e do sistema de justiça, por meio da articulação e humanização desses serviços e da garantia de seu funcionamento em tempo integral, inclusive aos finais de semana; c) promover a autonomia da mulher nos âmbitos pessoal e social; d) garantir a igualdade de direitos entre mulheres e homens (MINAS GERAIS, 2016).

Além disso, a mencionada legislação também estabeleceu diretrizes para a efetivação da política, quais sejam: a ampliação da rede de atendimento à mulher vítima de violência; a celeridade nas etapas do atendimento; a qualificação e ampliação da rede de profissionais e de unidades do Sistema Único de Saúde (SUS) que realizam essa espécie de atendimento, especialmente no interior do Estado; a estruturação dos serviços de referência para atenção integral à mulher vítima de violência sexual; bem como a implantação de unidades públicas destinadas à prestação de atendimento especializado e multidisciplinar à mulher vítima de violência e incentivo à celebração de parcerias e convênios com entidades da sociedade civil para a realização dos serviços. As diretrizes estão estabelecidas no art. 3º, incisos II, IV, VII, VIII e XII da Lei nº 22.256/2016 (MINAS GERAIS, 2016).

Diante do exposto, observa-se que o Brasil e o Estado de Minas Gerais reconhecem a importância da oferta do atendimento psicossocial especializado à mulher vítima de violência doméstica ou familiar.

O atendimento psicossocial à mulher vítima de violência doméstica vem sendo ofertado por meio dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, Centros de Referência de Assistência Social – CRAS ou por meio de Centros de Referência de Atendimento à Mulher – CREAMs ou CRAMs. O primeiro, conforme disposto no art. 6º-C, §2º da Lei nº 8.742/1993, é responsável pela “prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 1993). Já o segundo presta serviços socioassistenciais relacionados com a proteção social básica (BRASIL, 1993). Enquanto isso, os CRAMs ou CREAMs prestam atendimento exclusivamente às mulheres que tenham sido vítimas de violência.

De acordo com a Norma Técnica de Uniformização, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), ou Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher (CREAM)são responsáveis por um dos serviços especializados que compõe a rede de

atendimento. O espaço atua como articulador entre as instituições da rede, além de oferecer acolhimento psicológico, social, orientação e encaminhamento jurídico, com o intuito de fortalecimento e recuperação da cidadania das mulheres vítimas de violência (BRASIL, 2006b).

A existência desses centros favorece o sucesso da rede em sua integralidade, por meio da oferta do atendimento multidisciplinar especializado às mulheres e seus dependentes, além disso, representam a concretização do que se encontra disposto no art. 35, I da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006).

O acolhimento deve ser acessível às mulheres e todos os encaminhamentos realizados pela rede devem ser monitorados, de modo a garantir que o principal papel, qual seja, cessar a violência, seja concretizado. Cabe aos Centros de Referência a função de integralizar e complementar os serviços oferecidos pela Rede de Atendimento em busca de seu fortalecimento e eficiência, por meio de estratégias para a solução das dificuldades enfrentadas no trabalho de cooperação entre os agentes públicos. A interlocução com os demais atores da rede deve acontecer durante todo o atendimento à mulher para que a efetividade dos serviços permaneça até o estágio de desligamento da atendida.

A Lei nº 22.256/2016 fortalece, no âmbito estadual, a atuação conjunta dos serviços que integram o atendimento da vítima em seu art. 4º, inciso IV:

Art. 4º Na implementação da política de que trata esta Lei, poderão ser adotadas as seguintes ações:

(...)

IV –instalação de centros avançados para acolhimento e orientação da mulher vítima de violência, os quais atuarão de forma conjunta com as delegacias regionais da Polícia Civil e em parceria com municípios e entidades da sociedade civil; (MINAS GERAIS, 2016)

No tocante aos objetivos e princípios dispostos na Norma Técnica de Uniformização dos CREAMs, criada em 2006 pela Subsecretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)do Governo Federal, verifica-se que a sua atuação busca: elaborar um plano de intervenção juntamente com a vítima se certificando que todos os serviços estarão disponíveis para suprir as necessidades do caso em questão; encaminhar e monitorar o agressor para o sistema de segurança pública e de justiça garantindo sua responsabilização; tratar todas as mulheres de acordo com a sua diversidade, sem preconceito, analisando sua individualidade e a eficiência das ações na situação vivida pela vítima; identificar o grau de risco em que a mulher se encontra para que se determine a intensidade das intervenções necessárias; assegurar a proteção da vítima evitando o aumento do risco e promovendo a autonomia da mulher;

integralizar as ações em consonância com a cooperação das intervenções cíveis e penais; elaborar estratégias e avaliações de efetividade juntamente com mulheres anteriormente atendidas pelo serviço que superaram o quadro de violência (BRASIL, 2006b).

A Norma Técnica de Uniformização editada em âmbito federal buscou padronizar e otimizar os serviços oferecidos pelos CREAMs, tornando a rede de atendimento mais integrada, tanto em atuação quanto em estrutura. Vale ressaltar, que os centros são mecanismos da política pública de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, que encontram respaldo para a sua criação e manutenção na legislação pátria, sendo papel do Poder Público garantir recursos financeiros para o funcionamento do serviço, garantindo a gratuidade às beneficiárias.

2.4. Dos Organismos de Políticas para as Mulheres

Os organismos de políticas para as mulheres são estruturas administrativas que contribuem para a criação, implantação, fiscalização e coordenação das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres, fortalecendo, assim, a demanda desse público vulnerável.

Diante da importância desses órgãos para a garantia dos direitos das mulheres, foi editado pelo Governo Federal o “Guia para Criação e Implantação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres – OPM” (2019), o qual traz a seguinte definição para esses organismos:

São órgãos executores da gestão de políticas públicas voltadas para garantir direitos, promover a igualdade e incorporar as mulheres como sujeitos políticos. Integram a estrutura administrativa do poder executivo das esferas governamentais federal, distrital, estadual e municipal. Têm por responsabilidade articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas para as mulheres nos municípios e nos estados.

(...)

A criação dos OPM fortalece e beneficia a sociedade em geral, já que amplia a capacidade do governo para efetuar ações, mesmo naqueles municípios que possuem estruturas administrativas que oferecem serviços especializados às mulheres em áreas relacionadas, por exemplo, ao enfrentamento à violência contra as mulheres. (BRASIL, 2019)

A criação dos Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM) nos municípios contribui para a realização de “ações específicas dirigidas à população feminina” (BRASIL, 2019). Ademais, “demonstra o reconhecimento do poder público com relação às desigualdades e discriminações existentes e sinaliza para a população o desejo de revertê-las” e “significa maior chance de articulação entre os órgãos que atendem as mulheres na sua diversidade e nas suas múltiplas necessidades” (BRASIL, 2019).

De forma mais detalhada, essas estruturas apresentam as seguintes funções:

- Coordenar a gestão das políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades entre mulheres e homens;
- Acompanhar a implantação e a institucionalização das políticas públicas para as mulheres nos respectivos órgãos locais que as executam;
- Articular de forma integrada e transversal as políticas para as mulheres;
- Atuar como organismo interlocutor das demandas sociais, econômicas, políticas e culturais das mulheres nas esferas estadual/municipal;
- Fortalecer o Conselho dos Direitos das Mulheres aonde eles existirem;
- Incentivar a criação dos Conselhos dos Direitos das Mulheres aonde eles ainda não existam;
- Estabelecer parceria com os Conselhos, considerando sua importância como mecanismos de controle social e participação popular. O Conselho é um aliado importante no avanço e manutenção das conquistas alcançadas pelas mulheres nas lutas por uma sociedade justa e igualitária. (BRASIL, 2019)

Diante da competência desses organismos para o desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres, é necessário para o alcance dessa finalidade, primeiramente, que sejam enveredados esforços para o reconhecimento das demandas das mulheres daquela localidade, por meio da articulação com os principais atores e movimentos sociais. A partir das informações coletadas, “deve construir, juntamente com as organizações da sociedade civil e os conselhos de direito das mulheres, um Plano de Políticas para as Mulheres (estadual ou municipal) na forma de metas e ações” (BRASIL, 2019).

A partir do exposto, observa-se que, como responsáveis pela criação e articulação das políticas públicas para as mulheres, os OPM, enquanto estruturas especializadas, são demasiadamente importantes para o próprio enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, uma demanda desse público vulnerável.

2.5. A cooperação entre os entes públicos

Em face da dimensão da violência contra a mulher no Brasil, as ações de enfrentamento necessitaram de uma integralização entre o governo federal, estadual e municipal para o melhor desenvolvimento das políticas públicas voltadas para essa temática, segundo o documento Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011b).

A Lei Maria da Penha, responsável por trazer mecanismos voltados ao combate da violência doméstica contra a mulher, com o intuito de garantir ao máximo que as mulheres sejam protegidas, traz como dever do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) o desenvolvimento de políticas voltadas para essa finalidade. Esse conteúdo encontra-se estabelecido no art. 3º da referida legislação:

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia,

ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput. (BRASIL, 2006)

Em outra ocasião, a referida Lei já determina um corpo cooperador constituído pelas três esferas do Estado como forma de articular a assistência e prevenção da violência contra a mulher. O conteúdo pode ser analisado no caput do seu art. 8: “A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais.” (BRASIL, 2006)

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê em seu conteúdo normativo, o dever de prestar serviço assistencial à família isoladamente ou em cooperação com os entes federativos, conforme dispõe o seu art. 221, parágrafo único, incisos III e IV:

Art. 221 – A família receberá proteção do Estado, na forma da lei.

Parágrafo único – O Estado, isoladamente ou em cooperação, manterá programas destinados à assistência à família, com o objetivo de assegurar:

III – a prevenção da violência no âmbito das relações familiares;

IV – O acolhimento, preferentemente em casa especializada, de mulher, criança, adolescente e idoso, vítimas de violência no âmbito da família ou fora dele. (MINAS GERAIS, 1989)

Diante do cenário de enfrentamento, o documento Política Nacional de Política para Mulheres, elaborado pela SPM, intensificou essa articulação dos entes públicos para o melhor desenvolvimento das ações, alcançando a descentralização das políticas e seus serviços, a transversalidade de gênero e a capilaridade da rede de atendimento (BRASIL, 2011a).

Além disso, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, criado em 2007, respalda-se em um acordo federativo entre os governos federal, estadual, municipal e a SPM para a consolidação da Política Nacional no país e a articulação dos serviços oferecidos pela política, possibilitando o repasse de recursos pela SPM às Coordenadorias ou Secretarias da Mulher no desenvolvimento de sua atuação (BRASIL, 2011c).

Diante do exposto, verifica-se que a implementação das políticas para as mulheres, incluindo o enfrentamento da violência doméstica, depende da atuação conjunta de todos os entes federativos.

3. O ACESSO AO ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL PELAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO MUNICÍPIO DE SABARÁ

Neste capítulo será apresentada a avaliação realizada pela auditoria sobre a oferta do atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito do município de Sabará pelo CREAS. Será objeto de análise a estruturação do serviço em termos de instalações, sistemas, procedimentos, planejamento, monitoramento, avaliação, bem como a composição e capacitação da equipe técnica.

Para essa avaliação, foi estabelecida a questão de auditoria: ***Em que medida a mulher vítima de violência doméstica tem conseguido ter acesso aos serviços especializados que disciplina a Lei Maria da Penha?*** E a seguinte subquestão, abordada neste capítulo:

- *Em que medida os Centros de Referência (CREAMs, CREAS e CRAS) têm atendido às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?*

De modo a subsidiar a análise feita, foram utilizadas, principalmente, informações extraídas dos questionários aplicados durante a fase de execução aos principais atores da rede de enfrentamento e de atendimento; os documentos obtidos durante o trabalho de campo; bem como os dados e documentos encaminhados por ofício pelo município.

Esse capítulo busca demonstrar a situação encontrada no CREAS, no tocante à oferta de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica, destacando-se que: o CREAS tem atendido um número reduzido de vítimas e apresenta equipe técnica que não está em adequação às normas existentes e que não tem recebido capacitação na temática violência doméstica contra a mulher; deficiências de normatização e padronização dos atendimentos às vítimas; deficiências de planejamento, monitoramento, avaliação e transparência das ações; dificuldades enfrentadas pelas vítimas para acessar os serviços.

Para análise do centro de referência no enfrentamento à violência doméstica foram utilizadas como base, principalmente, a Lei Maria da Penha, a Lei Estadual nº 22.256/2016, o Plano Decenal de Políticas para as Mulheres do Estado de Minas Gerais, as “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” e a “Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência”.

O trabalho buscou colher informações iniciais, por meio de visita exploratória, da rede de atendimento em Belo Horizonte, que possui o Centro Especializado de Atendimento à Mulher – Benvinda e o CERNA, geridos por Belo Horizonte e pelo Estado de Minas Gerais, respectivamente. Posteriormente, foi realizado levantamento de campo em nove municípios: Araxá, Iturama, Antônio Carlos, Barbacena, Juiz de Fora, Frutal, Sabará, Ponte Nova e Patos de Minas. Os municípios de Vespasiano, Santa Luzia, Juatuba e Mateus Leme constavam da amostra, mas devido à pandemia não foram visitados, obtendo-se as informações desses municípios por meio de formulários eletrônicos.

Com relação ao município de Sabará, a análise do serviço ofertado pelo CREAS foi pautada nos resultados obtidos a partir do questionário aplicado presencialmente à respectiva equipe técnica do centro, no dia 16/03/2020; da observação feita, durante o trabalho de campo; das respostas fornecidas por outros integrantes da rede de atendimento local (DEAM e Defensoria Pública); e da resposta encaminhada ao Ofício 012/2020/CAOP. Ademais, para contextualizar o município em relação ao restante do Estado, também foram utilizados os dados obtidos por meio da aplicação de questionário eletrônico aos CREAMs de Minas Gerais que não fizeram parte da amostra selecionada para o levantamento de campo.

A falta de normatização, padronização, estruturação e capacitação do CREAS tem reduzido o potencial de atendimento psicossocial e multidisciplinar das vítimas de violência doméstica em Sabará

A Lei Maria da Penha prevê a criação dos Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher como instrumento necessário para a implantação da política de combate à violência doméstica.

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores (BRASIL, 2006).

A Lei Estadual nº 22.256, que institui a política de atendimento à mulher vítima de violência doméstica em Minas Gerais, reforça a importância dos serviços especializados e traz diretrizes para o seu adequado funcionamento e organização, ao dispor que:

Art. 2º São objetivos da política de atendimento à mulher vítima de violência:

I – assegurar o atendimento integral à mulher vítima de violência, observados os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;

II – aperfeiçoar os serviços especializados de atendimento à mulher vítima de violência, no âmbito da saúde, da rede socioassistencial e do sistema de justiça, por meio da articulação e humanização desses serviços e da garantia de seu funcionamento em tempo integral, inclusive aos finais de semana;

III – promover a autonomia da mulher nos âmbitos pessoal e social;

Art. 3º As ações da política de que trata esta Lei ocorrerão de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada, observadas as seguintes diretrizes:

I – organização, qualificação e humanização do atendimento à mulher vítima de violência;

II – ampliação da rede de atendimento à mulher vítima de violência, com a efetiva articulação de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e colaboradores;

III – padronização da metodologia dos serviços, por meio da elaboração e da divulgação de protocolos de atendimento à mulher vítima de violência, fluxogramas e normas técnicas;

IV – celeridade e privacidade em todas as etapas do atendimento à mulher vítima de violência, de modo a garantir o sigilo nos procedimentos e evitar a revitimização;

V – prestação de orientação à mulher vítima de violência sobre cada etapa do atendimento, respeitada sua decisão sobre a realização de qualquer procedimento;

VI – implementação de critérios para o preenchimento de registros e boletins policiais, com vistas a identificar e caracterizar a prática do feminicídio e demais formas de violência contra a mulher, de modo a aprimorar bancos de dados e informações correlatas e garantir a aplicação do disposto na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;

XII – implantação de unidades públicas destinadas à prestação de atendimento especializado e multidisciplinar à mulher vítima de violência e incentivo à celebração de parcerias e convênios com entidades da sociedade civil para a realização dos serviços, nos termos estabelecidos em regulamento;

Art. 4º Na implementação da política de que trata esta Lei, poderão ser adotadas as seguintes ações:

I – criação de casas para o abrigo provisório e emergencial de mulheres vítimas de violência, acompanhadas ou não de seus filhos;

II – concessão de auxílio financeiro emergencial destinado à transferência domiciliar da mulher vítima de violência, de modo a garantir o custeio das despesas básicas necessárias à moradia temporária e segura;

III – instituição de auxílio financeiro transitório destinado à mulher em situação de risco social provocado por comprovada violência doméstica e familiar, conforme definida na Lei Federal nº 11.340, de 2006;

IV – instalação de centros avançados para acolhimento e orientação da mulher vítima de violência, os quais atuarão de forma conjunta com as delegacias regionais da Polícia Civil e em parceria com municípios e entidades da sociedade civil;

VI – desenvolvimento, nos órgãos públicos do Estado, de protocolos com vistas a garantir o sigilo de informações pessoais prestadas por mulheres que se declarem vítimas de violência. (MINAS GERAIS, 2016)

A análise dos CREAMs foi baseada no documento “Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência” (2006). A referida norma aborda a essencialidade dos CREAMs como unidade responsável pela oferta de atendimento psicossocial especializado às mulheres vítimas de violência, ao dispor que:

Os Centros de Referência são estruturas essenciais do programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que visa promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) à mulher em situação de violência. Devem exercer o papel de articuladores dos serviços organismos governamentais e não-governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero (...)(p. 11)

O atendimento psicossocial tem o objetivo de promover o resgate da autoestima da mulher em situação de violência e sua autonomia, auxiliar a mulher a buscar e implantar mecanismos de proteção e/ou auxiliar a mulher superar o impacto da violência sofrida. (p. 11)

Os Centros de Referência devem prestar acolhimento permanente às mulheres que necessitem de atendimento, monitorando e acompanhando as ações desenvolvidas pelas instituições que compõem a Rede, instituindo procedimentos de referência. (p. 15)

O atendimento deve pautar-se no questionamento das relações de gênero baseadas na dominação e opressão dos homens sobre as mulheres, que têm legitimado e perpetuado, as desigualdades e a violência de gênero. (p. 15) (BRASIL, 2006b)

Da análise do exposto, observa-se a relevância dos CREAMs, enquanto serviços especializados no atendimento às mulheres vítimas de violência, afinal, apenas atendem esse público específico, permitindo, assim, que seus profissionais se dediquem cada vez mais à temática. Além disso, conforme será demonstrado a seguir, os CREAMs possuem uma metodologia própria de atendimento, que visa auxiliar a mulher vítima a romper o ciclo de violência, por meio da oferta do acompanhamento psicossocial e da articulação com os equipamentos da rede.

A referida norma técnica também define os princípios norteadores da intervenção a ser realizada pelo centro de referência diante de cada caso. Na ocasião, evidencia o passo a passo dessa intervenção, que inclui a elaboração de um plano de intervenção juntamente com a vítima, bem como a realização de avaliação do grau de risco dos casos a serem acompanhados.

A maioria das mulheres em situação de violência tem seu primeiro contato com o sistema de justiça e de segurança pública em decorrência dessa experiência de violência. Dessa forma, com o objetivo de evitar a que a mulher volte a ser vítima, o Centro de Referência oferece aconselhamento jurídico e acompanhamento nos atos administrativos de natureza policial e nos procedimentos judiciais, informando e preparando a mulher em situação de violência para participação nessas atividades.(p. 11 e 12)

(...) o plano de intervenção deve ser elaborado em conjunto com ela e suas escolhas devem ser respeitadas. (p. 16)

As ações de intervenção devem considerar as necessidades de cada mulher em situação de violência de forma individualizada, avaliando o impacto de cada ação de acordo com as circunstâncias da mulher atendida e do(a) agressor(a), tais como: situação econômica, cultural, étnica, orientação sexual, dentre outras”. (p. 16)

O grau de risco deve ser diagnosticado e considerado para determinar a intensidade da intervenção. (p. 17)

(...) devendo a estratégia de intervenção ser pautada pelo sigilo e pela busca do equilíbrio entre a intervenção institucional padronizada e a necessidade de respostas individualizadas (p. 17) (BRASIL, 2006b)

No que diz respeito à preparação da equipe de referência do centro, a norma enfatiza a oferta, não apenas do curso de formação inicial, mas também, a necessidade de qualificação contínua dos profissionais, ao dispor que:

A formação e qualificação contínua devem ser asseguradas aos profissionais do Centro de Referência. A expertise desenvolvida pelos profissionais do Centro de Referência os habilita a promover atividades de qualificação para os demais profissionais dos serviços da Rede de Atendimento. (p. 12)

Todos(as) profissionais do Centro de Referência devem participar de curso de formação inicial que deverá ter 80 horas iniciais, no mínimo, divididas em 10 dias de formação, o que significa duas semanas seguidas de sessões progressivas de formação e supervisão. (p. 27) (BRASIL, 2006b)

Ainda no tocante à capacitação dos profissionais, destaca-se que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher traz como diretriz para a sua implantação o incentivo à “formação e capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres, em especial no que tange à assistência”, além de estabelecer como objetivo específico da política “proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento” (BRASIL, 2011a).

A “Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência” (BRASIL, 2006b) evidencia a importância da rede de atendimento à mulher vítima de violência e de sua articulação, sendo o CREAM um ator relevante para que a integração entre os equipamentos da rede efetivamente ocorra e a mulher possa romper o ciclo de violência.

A coordenação do Centro de Referência deve entrar em contato com os equipamentos e serviços da Rede de Atendimento para identificar áreas de interesse, ou que demandam qualificação, e elaborar de forma articulada oficinas com esse fim. (p. 12)

O Centro de Referência deve articular os equipamentos e os serviços da rede de atendimento para que as necessidades da mulher em situação de violência sejam prioritariamente consideradas, de forma geral e nos casos concretos, e para que o atendimento seja qualificado e humanizado. (p. 12)

Mulheres em situação de violência geralmente desconhecem os serviços, equipamentos e procedimentos da rede de atendimento, sendo importante para sua tranquilidade a presença de um(a) profissional que atue como referência, o(a) qual deve informar a mulher atendida de todos seus direitos e deveres. (p. 12)

Avanços foram alcançados na prevenção e combate à violência contra as mulheres com a implantação dos Centros de Referência, porém o desafio que ora se apresenta é que esse equipamento, bem como os demais equipamentos que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência atuem efetivamente de forma a consolidar a implementação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher, sendo necessário, dentre outras ações, para que se alcance esse fim:

padronização de diretrizes e procedimentos de funcionamento desse serviço;elaboração de fluxos de atendimento integrado pelas redes locais de atendimento à mulher em situação de violência;institucionalização da rede de atendimento à mulher em situação de violência por meio da formalização dos instrumentos;pactuados, como protocolos, por exemplo;qualificação sistemática dos profissionais que atuam na Rede; (p. 13) (BRASIL, 2006b)

A Norma detalha ainda a estrutura física necessária e a equipe mínima de técnicos e funcionários que devem compor os CREAMs, destacando a importância de um ambiente seguro e a presença de profissionais em quantidade compatível com a população do município:

A segurança da Mulher e dos profissionais do Centro de Referência deve ser considerada em todos os procedimentos do atendimento, em especial no que se refere ao atendimento a mulheres que estão vivenciando processos formais ou não de separação. (p. 17)

A polícia tem por missão a segurança do público em geral e, assim, também dos equipamentos da Rede de Atendimento, é fundamental, nesse contexto, que a coordenadora do serviço elabore, em conjunto com a justiça e a segurança pública, um protocolo de estratégias e procedimentos de segurança a serem adotados em casos de intimidação como esse. (p. 17)

O número de profissionais deverá ser estabelecido de acordo com a população demográfica do município e da região onde está inserido e com os dados quantitativos relativos à violência contra a mulher.

O Centro de Referência poderá efetuar convênios com Universidades a fim de receber estudantes, na qualidade de universitários e profissionais recém-formados. (p. 21)

Os equipamentos mínimos necessários ao funcionamento de um Centro de Referência são classificados nas seguintes categorias:

- a. Comunicação – uma Central telefônica, um telefone-fax, telefones;
- b. Transporte – um veículo tipo utilitário;
- c. Informática – a especificação prevê no mínimo um computador e uma impressora, com previsão de rede lógica e Internet e uma máquina copiadora
- d. Diversos – neste item, os equipamentos especificados são: 01 aparelho de TV de 20 polegadas, 01 equipamento de vídeo ou DVD, 01 máquina fotográfica digital, 04 mini-gravadores, 01 filmadora; bebedouro refrigerado, fogão, geladeira, ventiladores.

Os Centros de Referência devem ter espaços bem iluminados e sinalizados, com placas de identidade visual própria.

Espaço físico: recepção, atendimento, coordenação, apoio e áreas comuns (02 banheiros femininos e um masculino, uma brinquedoteca, uma sala para atividades e uma área verde. (p. 30)

A equipe do Centro de Referência será composta, conforme quadro abaixo, por:

- 1 coordenador(a);
- 2 secretários(as);
- 2 assistentes sociais;
- 2 psicólogos(as);
- 1 advogado(a);
- 2 educadores(as);
- 1 ajudante-geral;
- 1 segurança. (p. 32) (BRASIL,2006b)

A norma também define a metodologia de funcionamento dos CREAMs, que envolve a oferta de atendimento em quatro fases. Além disso, traz como dever do centro a elaboração

de plano operacional anual e a divulgação do serviço para a comunidade e demais equipamentos da rede.

Metodologia de Funcionamento e Atendimento:

1ª Fase (Acolhimento e Informações Gerais)

2ª Fase (Orientação à Mulher em Situação de Violência – diagnóstico inicial e encaminhamento): atendimento por psicólogo e assistente social em conjunto

- estabelecer uma relação de confiança e credibilidade da mulher em situação de violência com o serviço, ouvir o seu relato de forma qualificada, respeitosa e não julgadora;

- informar à mulher em situação de violência sobre seus direitos quanto ao atendimento no Centro de Referência, descritos no item III, f, 2 desta norma técnica;

- elaborar um diagnóstico preliminar do risco para a vida e saúde da mulher atendida e de suas necessidades específicas;

- apresentar opções de atendimento e encaminhamento, além de discuti-las com a mulher atendida;

- elaborar em conjunto com a mulher atendida um plano personalizado de atendimento;

- elaborar em conjunto com a mulher atendida um plano pessoal de segurança;

- explicar os próximos procedimentos e encaminhamentos para a implementação deste plano personalizado de atendimento;

- esclarecer qualquer dúvida remanescente;

- encaminhar a mulher atendida para a Recepção do Centro de Referência para que marque em agenda o atendimento individual e/ou para que seja informada com mais detalhes sobre as formas de acesso aos serviços da Rede de Atendimento para os quais possa ter sido orientada a procurar.

3ª Fase – Diagnóstico Aprofundado e Atendimento (Assistente Social; Psicólogo; Arte-terapia; atendimento jurídico) (p. 38)

4ª Fase – Monitoramento do Atendimento e Encerramento do Atendimento (O desligamento do serviço de atendimento especializado somente se dará quando for verificada a superação da situação de violência, o fortalecimento de mecanismos psicológicos e sociais que tornem viáveis a autodeterminação da mulher.) (p. 39)

Os Centros de Referência devem elaborar, anualmente, seu plano operacional, com objetivos, metas, indicadores, recursos disponíveis e tarefas a serem executadas, inclusive referentes à segurança da equipe e quais profissionais responsáveis por sua execução. (pág.22)

O Centro de Referência deve desenvolver: estratégias de comunicação diferenciadas que divulguem o equipamento para: comunidade em geral, público-alvo específico do Centro de Referência, gestores públicos e profissionais de serviços, Poder Judiciário, Ministério Público, conselhos de direitos, organizações não-governamentais, igrejas e quaisquer outros serviços e entidades que possam contribuir na difusão do Centro de Referência. É importante assegurar a acessibilidade de linguagem (Braille e Libras) nos diversos materiais institucionais do Centro de Referência; (BRASIL, 2006b)

Além da comunicação que deve ser feita pelos CREAMs para que o serviço se torne conhecido e mais mulheres vítimas possam acessá-lo de forma espontânea ou por encaminhamento de outros órgãos/instituições, a Lei Estadual nº 22.256/2016 estabelece como diretriz para a implantação dessa política, em seu art. 3º, inciso XI a necessidade de “divulgação de informações acerca do enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente sobre os serviços de denúncia, proteção e atendimento” (MINAS GERAIS, 2016).

O Plano Decenal de Políticas para as Mulheres tem demandas que abrangem os CREAMs, CREAS, CRAS e visam fortalecer a atuação dessas unidades no combate à violência doméstica, como as seguintes:

EIXO 2: Enfrentamento à violência contra as mulheres

Demanda 1. Garantia de apoio às atrizes e aos atores locais e regionais na criação e/ou fortalecimento de Redes de Enfrentamento à Violência.

Demanda 2. Garantia de apoio às atrizes e aos atores locais na criação e / ou fortalecimento de Centros de Referência de Atendimento à Mulher – CREAMs.

Demanda 6. Implementação de campanha estadual permanente de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. (MINAS GERAIS, 2018)

Foi informado, na inspeção técnica, que no município de Sabará existia um CREAM, porém foi desativado devido a dificuldades financeiras para sua manutenção. Assim, a análise da oferta de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica buscou avaliar a atuação dos CREAS.

De acordo com o art. 6º-C, §2º da Lei nº 12.435/2011, o CREAS é a unidade responsável pela “prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 2011g). No tocante a esse aspecto, ressalta-se que o art. 24-B da referida legislação instituiu “o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos” (BRASIL, 2011g). Informação presente no sítio eletrônico do Ministério da Cidadania² a respeito do Paefi demonstra que o CREAS é a unidade responsável pela oferta desse serviço.

O documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (BRASIL, 2011e) traz exemplos de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como é o caso da violência física e psicológica, e destaca que as mulheres representam um grupo vulnerável à vivência dessas situações.

Diante da sua competência para atuar no acompanhamento das pessoas que estão vivenciando uma situação de violação de direitos, verifica-se que o CREAS é também competente para receber as mulheres vítimas de violência doméstica. Em grande parte dos

² BRASIL. Ministério da Cidadania. Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI). Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em: 02/09/2020

municípios mineiros, os CREAS assumem esse papel, em virtude dos poucos CREAMs existentes em Minas Gerais. Segundo dados divulgados por meio da Pesquisa MUNIC (IBGE, 2018), 32 municípios têm CREAM, correspondendo a 3,75% dos municípios mineiros. Minas Gerais, em relação ao número de CREAMs, está em 23º lugar comparado aos outros estados brasileiros.

A existência dos CREAS é demasiadamente importante para toda a população. No entanto, como são responsáveis pelo atendimento de diversos públicos (criança, adolescente, idosos, pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência) é difícil alcançar o nível de especialização do atendimento ofertado pelos CREAMs.

A análise dos CREAS foi baseada nos seguintes documentos: “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (BRASIL, 2011e) e “Perguntas e Respostas Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (BRASIL, 2011f).

Há um parâmetro estabelecido para a composição da equipe técnica dos CREAS. No tocante aos municípios de pequeno e médio porte, os CREAS devem ser formados pelos seguintes profissionais: um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e um auxiliar administrativo. A capacidade média de atendimento/acompanhamento considerada para estabelecer essa equipe foi de cinquenta casos por mês. Já os municípios de grande porte devem possuir o seguinte quadro de profissionais: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e dois auxiliares administrativos. A capacidade média de atendimento/acompanhamento considerada nesse caso foi de oitenta casos por mês. (BRASIL, 2011e; BRASIL, 2011f).

Importante mencionar que o quantitativo do quadro de profissionais dos CREAS pode ser diverso do parâmetro apresentado, pois os recursos humanos devem ser dimensionados levando-se em consideração a demanda local, podendo a equipe de referência “ser ampliada considerando a realidade do município e a capacidade de atendimento de cada Unidade” (BRASIL, 2011f).

Ainda com relação à composição da equipe técnica, válido mencionar a estruturação que se encontra prevista para os CREAMs, que apenas atendem as mulheres vítimas de violência doméstica, qual seja: um coordenador; dois secretários; dois assistentes sociais; dois

psicólogos; um advogado; dois educadores; um ajudante-geral; e um segurança (BRASIL, 2006b). Diante desse parâmetro estabelecido para os CREASs, observa-se que os CREASs que apresentam demanda considerável de mulheres vítimas de violência podem ter o seu quadro de pessoal ampliado, tendo em vista o acúmulo das funções de um CREAM, e inclusive, as peculiaridades relacionadas com essa demanda específica.

Para que os profissionais da equipe de referência possam ofertar um atendimento de qualidade às mulheres vítimas de violência, é importante que eles tenham acesso à capacitação regular, conforme exposto a seguir:

Em razão da complexidade das situações atendidas no CREAS, a equipe deverá dispor de qualificação técnica compatível, reunindo um conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades condizentes com a natureza e objetivos dos serviços ofertados, bem como com as atribuições e competências do CREAS. (BRASIL, 2011e)

As situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos que aportam no CREAS são multideterminadas e complexas, exigindo da equipe capacidade teórico-metodológica e técnico-operacional. Nesse sentido, é indispensável que o órgão gestor de Assistência Social institua processos de formação e capacitação para qualificar as ações especializadas propostas pelos serviços. (BRASIL, 2011e)

Recomenda-se que as ações de capacitação sejam disponibilizadas à toda equipe de trabalho do CREAS, com base no princípio da educação permanente. Estas ações devem abordar temáticas que contribuam para a melhoria da qualidade do trabalho social desenvolvido, relacionando-o às demandas específicas de cada serviço e às funções que cada profissional desempenha no CREAS. (BRASIL, 2011e)

Na possibilidade da equipe identificar alguma demanda de formação (aperfeiçoamento, capacitação, especialização, mestrado profissional, dentre outras) mais específica, decorrente da necessidade do trabalho e que irá qualificar o as ações desenvolvidas no (s) serviço (s), o órgão gestor de Assistência Social deve analisar as possibilidades de ofertá-la ou apoiá-la. (BRASIL, 2011e)

É importante ressaltar que, de acordo com a NOB-SUAS, constitui responsabilidade dos municípios, DF, Estados e União, implantar planos, programas e ações destinadas à capacitação e formação dos profissionais que atuam no SUAS, iniciativas que respondam às necessidades de aprimoramento da equipe de trabalho na sua totalidade - coordenação, técnicos, profissionais de nível médio e auxiliares. (BRASIL, 2011e)

Cabe ao órgão gestor, por sua vez, o planejamento e desenvolvimento de ações de capacitação continuada e educação permanente, incluindo até mesmo momentos com assessoria de profissional externo, além de medidas preventivas voltadas à saúde e segurança dos trabalhadores dos CREAS. (BRASIL, 2011f)

Ademais, com relação ao perfil do coordenador e do técnico de nível superior do CREAS, é desejável que esses profissionais tenham conhecimento “da legislação referente à política de Assistência Social, direitos socioassistenciais e legislações relacionadas a segmentos específicos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres etc.)” (BRASIL, 2011e).

Ainda no tocante à capacitação dos profissionais, destaca-se que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher traz como diretriz para a sua implantação o incentivo à “formação e capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra

as mulheres, em especial no que tange à assistência”, além de estabelecer como objetivo específico da política “proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento” (BRASIL, 2011a).

Os CREAS possuem uma metodologia de trabalho própria que envolve as seguintes fases: a) acolhida; b) acompanhamento especializado; c) articulação em rede. A acolhida abrange o acolhimento inicial da família/indivíduo e a postura acolhedora que a equipe deve ter ao longo do acompanhamento. O acolhimento inicial “tem como objetivo identificar as necessidades apresentadas pelas famílias e indivíduos, avaliar se realmente constitui situação a ser atendida nos serviços do CREAS e identificar demandas imediatas de encaminhamentos” (BRASIL, 2011e). O acompanhamento especializado abarca a elaboração do Plano de Acompanhamento juntamente com o indivíduo/família que explicitará as “estratégias que serão adotadas no decorrer do acompanhamento especializado” (BRASIL, 2011e). Esse acompanhamento compreende:

(...) atendimentos continuados e uma gama de possibilidades para seu desenvolvimento, segundo as demandas e especificidades de cada situação (atendimentos individuais, familiares e em grupo; orientação jurídico-social; visitas domiciliares, etc.). Proporciona espaço de escuta qualificada e reflexão, além de suporte social, emocional e jurídico-social às famílias e aos indivíduos acompanhados, visando ao empoderamento, enfrentamento e construção de novas possibilidades de interação familiares e com o contexto social. (BRASIL, 2011e)

Já a fase de articulação em rede envolve os encaminhamentos que devem ser realizados pelos CREAS quando as demandas ultrapassam o limite das atribuições do centro. Os encaminhamentos realizados devem ser devidamente acompanhados. Para que essa articulação seja possível, é necessário que a equipe do CREAS tenha conhecimento sobre a rede existente no município (BRASIL, 2011e).

Outro ponto que merece destaque para o adequado desenvolvimento do trabalho pelo CREAS é a necessidade de delimitação das suas competências, por meio do “mapeamento da rede e construção de fluxos e protocolos intersetoriais de atendimento, com definição de papéis e responsabilidades” (BRASIL, 2011e). No tocante a esse aspecto, destaca-se ainda:

Considerando que os fluxos de articulação estabelecem formas e meios para viabilizar o encaminhamento e o atendimento dos usuários na rede, é importante que sejam delineados, pactuados e, se possível, institucionalizados. A construção e a pactuação de fluxos de articulação e protocolos intersetoriais de atendimento constituem processo que, necessariamente, envolve os órgãos de defesa de direitos e as diversas políticas públicas, além da política de Assistência Social. (BRASIL, 2011e)

Analizando a metodologia de trabalho do CREAS, evidencia-se que ela busca atender todos os públicos que podem ser acompanhados pelo centro. Já a metodologia estabelecida por meio da “Norma Técnica de Uniformização - Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência” volta-se especificamente para o acompanhamento das mulheres vítimas de violência doméstica. Comparando as duas metodologias, observa-se que a norma dos CREAMs traz mais detalhes sobre o passo a passo que deve ser adotado durante o acompanhamento dessa mulher, podendo-se destacar os seguintes: atendimento inicial realizado por uma dupla de profissionais (psicólogo e assistente social); elaboração de “um diagnóstico preliminar do risco para a vida e saúde da mulher atendida e de suas necessidades específicas”; orientação para inclusão no registro de atendimento das “preocupações emocionais e físicas atuais da mulher atendida”, do “impacto da violência para a mulher atendida”, bem como da “avaliação do grau de risco à integridade física por parte da equipe entrevistadora” (BRASIL, 2006b).

Ainda no tocante à oferta de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, importante destacar o acesso ao serviço pelas mulheres que residem na zona rural dos municípios. É necessário que haja uma sensibilidade, devendo-se pensar estratégias para que o serviço também alcance esse público específico, haja vista as peculiaridades que envolvem a relação entre homens e mulheres nesses locais.

A mulher rural é compreendida pelo companheiro como alguém que lhe deve obediência e é responsável pelos serviços domésticos, não possuindo o direito de se expressar.

Observa-se, nas falas dos participantes, que a submissão da mulher rural está atrelada, principalmente, ao fator de "dependência" do marido, das "obrigações de esposa" e também do desejo de manter a família unida, mesmo que aparentemente. No âmbito familiar, identificou-se nas falas que as mulheres rurais são vistas e tratadas apenas como "provedoras do bem-estar da família", ou "meio de bem-estar dos outros", ou mães e esposas desprovidas de demandas próprias e de autonomia. Nesse espaço, é mais evidente e, materialmente, identificável a presença dos preconceitos e das desigualdades concretas de gênero que, muitas vezes, estimulam as práticas discriminatórias, justificam a violência doméstica e limitam as mulheres na tomada de decisão nas questões relativas ao seu cotidiano e, em particular, ao trabalho "produtivo" que executam na lavoura. (COSTA, *et al.*, 2015, p. 165)

Pesquisa realizada com treze agentes comunitárias de saúde sobre as práticas de cuidado promovidas na atenção às mulheres em situação de violência doméstica residentes em áreas rurais evidenciou aspectos interessantes, demonstrados a seguir:

As falas revelaram diversas situações de violência doméstica contra as mulheres que vivem nas áreas rurais em que as ACS atuam. Dentre as quais, a violência física, verbal, emocional, a sobrecarga de trabalho e a dependência financeira em relação ao marido e/ou companheiro, como explicitamos a seguir:

eu conheço uma mulher que sofre muito com o marido, porque ele é alcoólatra e fica violento [...] aí bate nela, fecha ela pro lado de fora [da casa] [...] às vezes ela tem que passar a noite no galpão. (ACS9)

Agressão por palavras [...] isso é uma coisa que magoa muito. (ACS12)

a escravidão do trabalho eu acho que é uma violência, porque não é justo a mulher ter que fazer tudo sozinha e o marido só ganhar as coisas prontas. (ACS1)

As mulheres rurais não têm condições de se manterem sozinhas, não tem uma renda pra elas, então se submetem ao marido. (ACS5)

Essas situações de violência foram identificadas quando houve o relato das próprias mulheres, de seus vizinhos ou durante as visitas domiciliares realizadas pelas ACS. (ARBOIT, *et al.*, 2018, p. 510)

No que diz respeito à infraestrutura, o ambiente do CREAS deve contar com uma estrutura que assegure:

- Atendimento em condições de privacidade e sigilo;
- Adequada iluminação, ventilação, conservação, salubridade e limpeza;
- Segurança dos profissionais e público atendido;
- Acessibilidade a pessoas com deficiência, idosos, gestantes e crianças, dentre outros;
- Espaços reservados e de acesso restrito à equipe para guarda de prontuários.
- Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso restrito aos prontuários, dados e informações;
- Informações disponíveis em local visível sobre: serviços ofertados, situações atendidas e horário de funcionamento da Unidade. (BRASIL, 2011e)

São considerados espaços essenciais dos CREAS:

- Espaço para recepção;
 - Salas específicas para uso da coordenação, equipe técnica ou administração;
 - Salas de atendimento (individual, familiar e em grupo), em quantitativo condizente com o (s) serviço (s) ofertado (s) e a capacidade de atendimento da Unidade
- Recomendável: municípios de Grande Porte, Metrópole e DF: no mínimo 4 salas de atendimento; municípios de Pequeno Porte I e II e Médio Porte: no mínimo:3 salas de atendimento;
- No mínimo 2 Banheiros coletivos, com adaptação para pessoas com mobilidade reduzida como, por exemplo, pessoas com deficiência e idosos;
 - Copa e/ou cozinha. (BRASIL, 2011e)

Com relação aos equipamentos e recursos materiais essenciais para o funcionamento do centro, destacam-se os seguintes:

- Mobiliário, computadores, telefone (s);
- Acesso à internet;
- Material de expediente e material para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas (pedagógicos, culturais, esportivos etc.);
- Veículo para utilização pela equipe;
- Arquivos, armários ou outros, para guarda de prontuários físicos, em condições de segurança e sigilo;
- Impressora;
- Bancos de dados necessários ao desenvolvimento das atividades do(s) Serviço(s) (BRASIL, 2011e)

De modo a permitir o adequado desempenho das atividades ao longo do ano, bem como o monitoramento e avaliação das ações realizadas, os CREAS devem elaborar o

planejamento de trabalho que deve considerar os “objetivos e metas a atingir em um determinado período de tempo, bem como os meios e recursos necessários para seu alcance” (BRASIL, 2011e). Além do planejamento do próprio centro, é importante que exista um planejamento do órgão gestor, devendo o planejamento do CREAS estar alinhado a esse último (BRASIL, 2011e).

O planejamento permite que a equipe do CREAS reflita sobre as ações desenvolvidas, processos de trabalho adotados e os resultados alcançados. (BRASIL, 2011e)

Essa reflexão ajuda o grupo a compreender a complexidade das situações atendidas; a discutir os referenciais teórico-metodológicos e as estratégias de intervenção adotadas; as técnicas e os instrumentos utilizados; e a necessidade de aprimoramentos e mudanças. (BRASIL, 2011e)

Em outro nível, o planejamento coordenado pelo órgão gestor visa à organização do CREAS e dos serviços na rede socioassistencial, de modo a assegurar observância e alinhamento com as diretrizes, objetivos e metas do SUAS. (BRASIL, 2011e)

É fundamental que o planejamento do CREAS esteja alinhado ao planejamento do órgão gestor e que ambos estejam direcionados ao crescente aprimoramento da gestão e qualificação da oferta dos serviços. (BRASIL, 2011e)

Para que possa ser alcançado o aprimoramento do serviço ofertado, bem como a correção das falhas existentes é imprescindível a realização do monitoramento e avaliação do serviço. Esse papel deve ser desempenhado pela coordenação do CREAS e pelo órgão gestor (BRASIL, 2011e).

O monitoramento pode ser realizado a partir da coleta de dados quantitativos e qualitativos, de forma sistemática, que permita a análise de informações e auxilie no gerenciamento das ações realizadas. Subsidia o planejamento e permite avaliar ações, bem como redimensionar o trabalho. Por meio de sua realização sistemática, é possível verificar a necessidade de mudanças de rumo e alterações no planejamento e nos procedimentos adotados, visando garantir a qualidade do trabalho social desenvolvido.

A avaliação permite aferir se as ações propostas e definidas no planejamento atingiram os resultados esperados. Por isto, precisa ser abrangente e não uma ação unilateral, somente da coordenação da Unidade e/ou do órgão gestor. (BRASIL, 2011e)

O documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” traz algumas medidas que contribuem para o monitoramento e a avaliação, podendo-se destacar a “padronização dos instrumentais de registro e coleta de dados e informações”, o “desenvolvimento de ferramentas para armazenamento, sistematização e análise dos dados e informações”, a “seleção/construção de indicadores” e a “participação dos usuários no processo de monitoramento e avaliação, com possibilidades de realizar proposições” (BRASIL, 2011e).

Número de vítimas atendidas pelo CREAS e composição das equipes

Com relação à demanda de atendimento do CREAS, após entrevista realizada com a equipe de referência do centro, observou-se que, em média, quatro mulheres vítimas de violência ingressam no serviço mensalmente, e que, no ano de 2019, o total de 43 mulheres vítimas de violência passaram a ser atendidas pelo centro.

Analizando os dados sobre violência doméstica divulgados no sítio eletrônico da Sejusp, por meio da planilha “Violência Doméstica e Familiar contra Mulher_Jan2018_Jun2020”, que utiliza dados extraídos do Armazém SIDS/REDS, constata-se que em 2019, o município teve um total de 1.232 registros de violência doméstica, portanto, uma média de 102 registros mensais.

Comparando o quantitativo de mulheres atendidas pelo CREAS e o número de registros de violência doméstica, verifica-se que há uma discrepância, havendo, assim, mulheres vítimas que não estão sendo encaminhadas para realizar o acompanhamento psicossocial no centro de referência. Essa divergência demonstra que o serviço não está alcançando o público destinatário da forma que deveria.

Informações obtidas nas entrevistas evidenciam a importância do acompanhamento psicossocial para a vítima. É por meio dele que serão estabelecidas estratégias para que a mulher consiga romper o ciclo de violência e serão adotadas medidas para a interlocução com os outros equipamentos da rede.

Conforme será demonstrado a seguir, esse número reduzido de mulheres atendidas pelo centro de referência relaciona-se, basicamente, com os seguintes aspectos: quantidade de profissionais atuando no serviço; divulgação do papel do centro para a comunidade e demais integrantes da rede de atendimento; e as dificuldades para a mulher acessar o serviço.

No que diz respeito à composição da equipe de referência do CREAS, de acordo com o documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011), as equipes dos municípios de pequeno e médio porte devem ser formadas pelos seguintes profissionais: um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e um auxiliar administrativo. A capacidade de atendimento/acompanhamento é de cinquenta casos por mês. Já os municípios de grande porte devem possuir o seguinte quadro de profissionais: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais

de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e dois auxiliares administrativos. A capacidade média de atendimento/acompanhamento considerada para estabelecer a equipe de municípios de grande porte foi de oitenta casos por mês (BRASIL, 2011e; BRASIL, 2011f).

Segundo essa Orientação, os municípios da amostra que possuem CREAS são classificados de acordo com a Tabela 2. Importante enfatizar que é considerado município de pequeno porte I aquele que tem até 20.000 habitantes; pequeno porte II aquele que tem de 20.001 a 50.000; de médio porte aquele que tem de 50.001 a 100.000; e de grande porte aquele que tem a partir de 100.001 habitantes (BRASIL, 2011e).

Tabela 2: Classificação municípios da amostra

	Município	População
Pequeno porte II	Juatuba	26.946
	Mateus Leme	31.086
	Iturama	39.263
Médio porte	Frutal	59.496
	Ponte Nova	59.742
Grande porte	Araxá	106.229
	Vespasiano	127.601
	Sabará	137.125
	Barbacena	137.313
	Santa Luzia	219.134

Fonte: Dados (BRASIL, 2011) e sítio do IBGE³; Elaboração: TCEMG

Ainda de acordo com a Orientação, é possível que a quantidade de profissionais da equipe de referência do CREAS seja ampliada, em virtude da demanda local, conforme exposto a seguir:

A partir dos parâmetros previstos na NOB-RH/SUAS (2006) relativos à equipe de referência do CREAS, os recursos humanos de cada unidade devem ser dimensionados, considerando os serviços ofertados, a demanda por acompanhamento especializado e a capacidade de atendimento das equipes. Assim, a equipe de referência do CREAS, indicada na NOB-RH/SUAS (2006), deverá ser ampliada de acordo com a realidade do município/DF, considerando os índices de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, e a capacidade de atendimento de cada Unidade. (BRASIL, 2011e)

³População estimada dos municípios, no ano de 2019, pelo sítio do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/>

O CREAS de Sabará, município considerado como de grande porte, conforme a Tabela 2, apresenta equipe evidenciada na Tabela 3. Comparando a Tabela com o quantitativo que se encontra previsto na norma, evidencia-se que para a composição adequada da equipe, o centro precisaria de mais: Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e Auxiliares Administrativos.

No tocante ao quantitativo de psicólogos e assistentes sociais, comparando com o que se encontra previsto na norma, conclui-se que, aparentemente, o quadro de pessoal está de acordo com o mínimo previsto na norma. No entanto, é necessário observar a demanda de atendimento do município, a qual pode exigir que a equipe de referência possua um quadro de pessoal maior do que o mínimo previsto na norma. Com relação a esse aspecto, válido salientar que, durante a aplicação do questionário no CREAS, a falta de pessoal foi trazida como uma dificuldade que vem sendo enfrentada pelo centro, tendo sido informada pela equipe a necessidade de contratação de assistente social e de psicólogo.

Tabela 3: Quantitativo de Profissionais no CREAS de Sabará

Psicólogos	3
Assistentes Sociais	2
Auxiliares Administrativos	1
Estagiários	0
Outros	4
Detalhamento de outros	
Advogado	1
Coordenador	1
Profissionais de nível superior ou médio (abordagem)	0
Serviços Gerais	1
Motorista	1

Fonte: Questionário respondido pelo CREAS; Elaboração TCEMG

Com relação à capacitação dos profissionais que atuam no CREAS, foi constatado, após resposta ao questionário aplicado e relatório enviado em resposta ao Ofício 12/2020/CAOP, que ocorreram capacitações em 2018 e em 2019 específicas à temática mulher e que a equipe de referência do CREAS participou, representada pela coordenadora e pelas duas assistentes sociais:

- 05 a 09/11/2018: Capacitação para a Rede de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica – 36 h (Prefeitura de Lagoa Santa/Consórcio Mulheres da Gerais);
- 16/10/2019: Vídeo Conferência – Encontro de Coordenadores do Centro de Referência da Mulher (SEDPAC/SEDESE);
- 18 a 20/05/2019: Vídeo Conferência - Seminário Metodológico do Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos SER-DH e do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos – SIMA Mulher (SEDPAC/SEDESE).

Com relação à principal dificuldade enfrentada pelas mulheres para o acesso ao centro de referência, a equipe do centro mencionou a falta de recursos para pagar transporte até os locais de atendimento.

Com relação à dificuldade para acesso, devido à falta de recursos para custear o transporte, ressalte-se que ela pode estar relacionada com a hipossuficiência econômico-financeira da atendida ou com a própria localização do centro de referência. É importante que o município avalie as alternativas possíveis para o custeio desse transporte, de modo a possibilitar o acesso ao acompanhamento.

Normatização e padronização dos encaminhamentos e dos atendimentos às vítimas

A Norma Técnica de Uniformização do Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (2006) traz a importância da padronização dos procedimentos dos centros:

Assim, diante da importância dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência e da ausência de padronização dos procedimentos de seu funcionamento, o que é fundamental para que se assegure a qualidade do serviço e para que possam produzir dados e informações comparáveis ou equivalentes, em busca de monitoramento e de subsídios constante para a manutenção e reformulação das políticas públicas de atendimento à mulher, faz-se necessário a elaboração de norma técnica que estabeleça, em âmbito nacional, diretrizes, atribuições e padrões gerais de funcionamento desse equipamento da Rede de Atendimento. (BRASIL, 2006b)

No tocante à padronização dos instrumentos para oferta do serviço, a referida norma possui ainda um modelo de formulário de encaminhamento e evidencia a importância de sua utilização:

A equipe de atendimento inicial e a equipe técnica administrativa devem se assegurar da precisão da informação sobre os outros serviços da Rede fornecida para a mulher atendida, telefonando previamente para o serviço e certificando-se sobre sua disponibilidade. A mulher em situação de violência não deverá levar nenhum arquivo ou documento de encaminhamento, os documentos de encaminhamento deverão ser tramitados institucionalmente, por meio de formulário próprio de encaminhamento, que deverá ter três vias e prever campos para que a equipe de atendimento inicial descreva de forma sumária: o diagnóstico preliminar, os encaminhamentos dados ao caso, o motivo do encaminhamento para aquele serviço em especial, a descrição sumária do atendimento prestado no serviço e os demais encaminhamentos (as duas últimas informações deverão ser preenchidas pelo serviço para qual a mulher foi encaminhada). Uma via do formulário ficará no arquivo do Centro de Referência e as duas outras vias serão preenchidas por este serviço, que arquivará a segunda via e enviará a terceira via para o Centro de Referência. (BRASIL, 2006b)

O documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011) traz a importância da padronização dos instrumentais de registro de atendimento/acompanhamento das famílias/indivíduos e de coleta de dados e informações para o adequado monitoramento e avaliação, bem como do mapeamento da rede e construção de fluxos e protocolos intersetoriais de atendimento, bem como de fluxos de encaminhamento e de troca de informações (BRASIL, 2011e).

Por meio das respostas fornecidas ao questionário aplicado, constatou-se a inexistência de norma de padronização para o atendimento das vítimas de violência doméstica no âmbito do centro de referência do município. No tocante a esse aspecto, válido destacar que ainda não há essa norma de orientação para o atendimento das vítimas em âmbito estadual, ponto esse que foi abordado no relatório elaborado para o Estado. No entanto, em que pese a ausência de norma a nível estadual, há uma norma técnica federal que busca uniformizar a atuação de todos os CREASs e traz em seu conteúdo uma metodologia para a oferta do atendimento psicossocial às vítimas de violência doméstica. Assim, é interessante que o CREAS tenha conhecimento desse conteúdo para a sua atuação.

No âmbito do CREAS de Sabará foi identificada a ausência de fluxograma por escrito do processo de atendimento das vítimas de violência doméstica. A criação do fluxograma permite que a equipe de referência do centro tenha maior conhecimento sobre a rede de atendimento do município e possa realizar os encaminhamentos necessários de forma padronizada e assertiva.

Já quanto à padronização dos encaminhamentos, conforme respostas do questionário aplicado, verificou-se a utilização por meio de ofício.

Em relação à análise do grau de risco dos episódios de violência vivenciados pelas vítimas atendidas pelo CREAS, foi constatada que essa análise é feita de acordo com o

conhecimento dos técnicos, não sendo adotado um formulário de risco padrão. A utilização do formulário padrão visa orientar e uniformizar a interpretação quanto à situação de risco, contribuindo para que as vítimas sejam avaliadas de modo semelhante.

Durante a execução da auditoria foi possível observar que há unidades que elaboram o próprio formulário para avaliação do grau de risco ou adotam o Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (FRIDA) ou o Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ. De modo exemplificativo, o CERNA, respondeu por meio eletrônico, em 20 de maio de 2020, que utiliza o formulário FRIDA:

O Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida, documento elaborado a partir de um acordo de cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério dos Direitos Humanos, com apoio da União Europeia. Esse formulário tem por objetivo “prevenir a ocorrência ou o agravamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres” e como prevê o documento, sua aplicação pode ser feita em casos de Violência Doméstica e Familiar, caracterizados de acordo com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), e em casos de tentativas de Femicídio, caracterizados pela Lei do Femicídio (Lei nº 13.140/2015), aplicadas as suas “vítimas diretas ou sobreviventes” e as “vítimas indiretas” Vale ressaltar que no cotidiano do trabalho do Centro de Referência a aplicação do FRIDA é realizada com as mulheres vítimas sobreviventes a tentativa de feminicídio.

Planejamento, monitoramento, avaliação e transparência das ações do CREAS

A Norma Técnica de Uniformização do Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência traz a importância do planejamento e avaliação dos serviços, ao dispor que:

A gestão de tarefas é de fundamental importância para a manutenção da qualidade do serviço. Os Centros de Referência devem elaborar, anualmente, seu plano operacional, com objetivos, metas, indicadores, recursos disponíveis e tarefas a serem executadas, inclusive referentes à segurança da equipe e quais profissionais responsáveis por sua execução.

A avaliação do Centro de Referência pode ser interna e/ou externa, sistemática e/ou periódica e deve assegurar a participação dos(as) profissionais do equipamento e da rede, das usuárias, dos(as) gestores e da comunidade em geral. A avaliação deve: ter seus objetivos e metas definidas claramente, focar fatores determinados, descrever detalhadamente resultados e apresentar conclusões e recomendações específicas, as quais devem ser compartilhadas com todos(as) envolvidos(as). (BRASIL, 2006b)

O documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011) traz a importância do planejamento, o qual “permite que equipe do CREAS reflita sobre as ações desenvolvidas, processos de trabalho adotados e os resultados alcançados”, devendo considerar os “objetivos e metas a atingir em um determinado período de tempo, bem como os meios e recursos necessários para seu alcance”. Já com relação ao monitoramento e à avaliação, destaca que:

O monitoramento pode ser realizado a partir da coleta de dados quantitativos e qualitativos, de forma sistemática, que permita a análise de informações e auxilie no gerenciamento das ações realizadas. Subsidia o planejamento e permite avaliar ações, bem como redimensionar o trabalho. (BRASIL, 2011e)

A avaliação permite aferir se as ações propostas e definidas no planejamento atingiram os resultados esperados. Por isto, precisa ser abrangente e não uma ação unilateral, somente da coordenação da Unidade e/ou do órgão gestor. (BRASIL, 2011e)

A partir das respostas fornecidas ao questionário aplicado durante o trabalho de campo, verifica-se que o CREAS ainda não elabora planejamento anual para a organização das suas atividades. É por meio do planejamento que são estabelecidos metas e indicadores que proporcionarão, além da orientação para execução do trabalho ao longo do ano, também o monitoramento e a avaliação do serviço ofertado pelo centro. Por meio do relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP, foi enviado o último Plano Estratégico (2018-2020) da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres de Sabará, com atividades somente do ano de 2018. Além disso, desde junho de 2019, a Coordenadoria encontra-se desativada por falta de recursos humanos disponíveis, assim constata-se que esse plano não foi executado desde então.

No que diz respeito à divulgação dos dados por meio de relatório de gestão ou relatório gerencial, observou-se que o CREAS não elabora relatório anual. Por meio do relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP, foi informado que: “Não há relatório específico sobre a temática. As informações de gestão de metas e ou atividades realizadas para o enfrentamento da violência contra a mulher podem ser visualizadas nos demais documentos anexados”. Conforme evidenciado no parágrafo anterior, as documentações anexadas se referem ao ano de 2018 e a coordenadoria que era responsável está desativada.

Em relação ao controle de qualidade sobre os serviços prestados, ou seja, a avaliação do serviço, por meio, inclusive, da obtenção do *feedback* das pessoas atendidas e dos demais equipamentos da rede de atendimento sobre o serviço ofertado, o CREAS informou que não realiza. O ideal seria que as pessoas atendidas tivessem um canal para apresentar o *feedback* do serviço, de forma sigilosa.

O CREAS, em resposta ao questionário aplicado, informou que não faz o levantamento dos atendimentos das vítimas de violência doméstica separadamente, dificultando, assim, a coleta de informações, o planejamento e o monitoramento das ações. A não realização desse levantamento dificulta o conhecimento acerca da real demanda existente

no município, o que compromete o desenvolvimento de ações e a elaboração de políticas públicas voltadas para esse público vulnerável.

No tocante à transparência pelo CREAS, observou-se, após consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura, que não há um espaço destinado para a divulgação dos serviços existentes no município que podem ser acessados pelas mulheres vítimas de violência doméstica. No tocante ao CREAS, apenas é possível ter acesso ao telefone, não havendo informação sobre o endereço e horário de funcionamento. É importante a divulgação de campanhas, palestras e demais ações que foram ou serão realizadas, bem como os endereços, telefones e horário de funcionamento dos órgãos/instituições que prestam serviços a essas mulheres.

Atuação dos CREAMs e dos CREAS no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica

Durante a auditoria, foi possível analisar a atuação dos CREAMs, CREAS e CRAS quanto à oferta de acompanhamento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica.

A partir dos dados obtidos, verificou-se que os CREAMs, enquanto centros especializados apenas na oferta de atendimento às mulheres vítimas de violência, atuavam de forma padronizada, por meio da utilização de norma para atendimento, elaboração de fluxogramas, bem como planejavam e monitoravam as suas ações.

Em resposta aos questionários aplicados presencialmente e eletronicamente, 90% dos CREAMs respondentes informaram que possuem norma padronizando o atendimento e a seguem. No âmbito dos CREAS/CRAS foi constatada a inexistência de norma de padronização para o atendimento das vítimas de violência doméstica.

Além disso, 82% dos CREAMs responderam que possuem fluxograma por escrito do processo de atendimento à vítima. Enquanto isso, apenas 18% dos CREAS e CRAS informaram que possuem. Esses fatores contribuem para oferta de um atendimento padronizado às vítimas independentemente do profissional responsável pelo acompanhamento.

Em relação à existência de planos estratégico e operacional para execução das atividades, aproximadamente 72% dos CREAMs possuem. Quanto aos CREAS e CRAS, apenas 45% elaboram.

E, no tocante à elaboração de relatório de gestão ou relatório gerencial, 82% dos CREAMs informaram que realizam. No que diz respeito aos CREAS e CRAS, 72% responderam que há relatório de gestão ou relatório gerencial, como é o caso do Relatório Mensal encaminhado para a Sedese e do Relatório Mensal de Atendimento (RMA) do Governo Federal

Aspecto relevante diz respeito à quantidade de atendimentos realizados. A média de mulheres atendidas pelos onze CREAMs, lembrando que, destes, três foram visitados no trabalho de campo e mais oito responderam as informações por questionário eletrônico, foi de 59 mulheres mensalmente. No entanto, utilizando a distribuição de frequência, nota-se que 45% dos CREAMs atendem até 40 mulheres por mês.

Tabela 4: Distribuição de frequência de mulheres atendidas mensalmente nos CREAMs

Intervalo de frequência	Frequência (número de CREAMs com esse número de mulheres atendidas)	Frequência em Percentual
0 - 10	2	18%
11 - 20	1	9%
21 - 40	2	18%
41 - 60	3	27%
61 - 80	1	9%
81 - 100	0	0%
101 - 150	2	18%

Fonte: Questionários respondidos pelo CREAMs; Elaboração TCEMG

Com relação à demanda de atendimento dos oito CREAS e um CRAS respondentes, a média de mulheres atendidas foi de sete mulheres mensalmente. Mas, observando a distribuição de frequência, nota-se que 55% dos CREAS/CRAS atendem até cinco mulheres por mês.

Tabela 5: Distribuição de frequência de mulheres atendidas mensalmente nos CREAS/CRAS

Intervalo de frequência	Frequência (número de CREAS/CRAS com esse número de mulheres atendidas)	Frequência em percentual
0 - 5	5	55%
6 - 10	1	11%
11 - 15	2	22%
16 - 20	1	11%

Fonte: Questionários respondidos pelo CREAS/CRAS; Elaboração TCEMG

Em que pese as disparidades existentes quanto ao número de atendimentos nos CREAS, CRAS e CREAMs, é possível verificar que os CREAMs atendem, mensalmente, um número maior de mulheres vítimas de violência doméstica, evidenciando-se, assim, que o serviço especializado apresenta melhor alcance do público alvo. Além disso, a presença de normatização, elaboração de plano estratégico e de relatório de gestão demonstram que os CREAMs estão mais preparados para ofertar o atendimento psicossocial às mulheres vítimas.

O município de Sabará tinha a estrutura de um CREAM até 2018. Foi informado na inspeção técnica que foi desativado devido à falta de pessoal e de recursos para sua manutenção. Assim, conforme já exposto, o CREAS tem sido responsável pela oferta de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica. No entanto, o município já possui, em sua sede, outros serviços especializados no atendimento à mulher, como é o caso da DEAM e da Casa Abrigo. Ademais, apresenta um número considerável de registros de violência doméstica, um total de 1.232 em 2019, portanto, uma média mensal de 102 registros. Em que pese essa quantidade de registros, apenas 43 mulheres vítimas de violência doméstica ingressaram no serviço do CREAS em 2019. Esses números apontam que há uma demanda reprimida de mulheres que não estão acessando o serviço.

A Tabela 6 reflete os dados de alguns municípios que já possuem CREAM em sua estrutura e que possuem quantitativo populacional próximo ou menor ao do município de Sabará, que é de 137.125 habitantes (IBGE, 2020):

Tabela 6: Atendimentos das vítimas de violência doméstica nos municípios que possuem CREAM

Município que possui CREAM	Nº de habitantes do Município	Nº de registros de vítimas de violência doméstica (Sejusp) - Média Mensal	Nº de mulheres atendidas mensalmente pelo CREAM
PATOS DE MINAS	152.488	114	56
CATAGUASES	75.123	46	24
PASSOS	114.679	70	60
NOVA LIMA	94.889	68	10
SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO	70.956	54	1
VISCONDE DO RIO BRANCO	42.564	26	21
CONGONHAS	54.762	37	20

Fonte: Estimativa populacional do IBGE 2019; questionários aplicados pelo TCE/MG; dados da Sejusp
Elaboração: TCE/MG

A partir dos dados apresentados na Tabela 6, verifica-se que há municípios com o quantitativo populacional inclusive menor do que o de Sabará, com menor número de registros de mulheres vítimas de violência doméstica, mas que apresentam mais mulheres realizando o acompanhamento psicossocial.

A existência do serviço especializado contribui para que as mulheres se sintam mais à vontade para frequentar o serviço. Além disso, a presença de um CREAM no município facilita o intercâmbio entre os demais equipamentos da rede de atendimento, tendo em vista que possuem também o papel de articuladores dessa rede.

No que diz respeito à importância da criação de serviços especializados, a Lei Maria da Penha prevê em seu art. 35, inciso I a possibilidade de os entes implantarem “centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar” (BRASIL, 2006). Nesse mesmo sentido, a Lei Estadual nº 22.256/2016 estabelece, em seu art. 3º, inciso XII, como diretriz para a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado, a implantação de unidades de “atendimento especializado e multidisciplinar à mulher vítima de violência” (MINAS GERAIS, 2016).

Causas

Para as deficiências relacionadas com a atuação do CREAS em Sabará no âmbito do atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, foram identificadas as seguintes causas:

- a) Falta de transparência e de divulgação das ações dos CREAS e de suas competências.
- b) Ausência de informações destinadas especificamente às mulheres vítimas de violência no sítio eletrônico do município.
- c) Medo por parte da vítima, devido à baixa efetividade das medidas protetivas, à dependência econômica e à dificuldade de provar o ocorrido, situações que desmotivam a procura pelo acompanhamento psicossocial.
- d) Ausência de políticas assistenciais específicas para mulheres vítimas de violência doméstica no município.
- e) Ausência de política ou plano municipal voltado especificamente para as mulheres vítimas de violência;
- f) Dificuldade de integração dos equipamentos da rede de atendimento.
- g) Incipiente atuação do município quanto à oferta de capacitação voltada para o atendimento à mulher para as equipes dos centros de referência.
- h) Incipiente parceria entre os órgãos para capacitação dos técnicos da rede.
- i) Equipe técnica dos centros com quantidade insuficiente de profissionais, existindo o acúmulo de funções o que acaba dificultando a busca por capacitações, bem como a realização de trabalhos de prevenção com a comunidade e a divulgação do serviço ofertado.
- j) Não observância das normas que organizam a atividade do centro de referência para a elaboração de planejamento e realização do monitoramento e avaliação.
- k) Foco na coleta de dados quantitativos relacionados com a atuação do centro de referência, o que compromete a avaliação operacional.

Efeitos

Entre os principais efeitos relacionados com as deficiências apontadas quanto à atuação do CREAS, podem ser destacados:

- a) Não rompimento do ciclo da violência pelas mulheres vítimas, devido a não realização de acompanhamento psicossocial no centro de referência, o que

contribui para a manutenção da dependência psicológica e para o não fortalecimento/empoderamento da mulher.

- b) A falta de padronização de atendimento às vítimas de violência doméstica no âmbito do CREAS compromete a qualidade do serviço ofertado.
- c) Mulheres deixam de buscar atendimento psicossocial devido a dificuldades de acesso ou devido à falta de infraestrutura para esse atendimento.
- d) Falta de equidade no atendimento e encaminhamento das vítimas devido à falta de padronização e coordenação da política no tocante ao atendimento psicossocial.

4. ESTRUTURA MUNICIPAL E INTEGRAÇÃO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE SABARÁ

Neste capítulo será feita a avaliação da estrutura organizacional e a integração dos elementos da rede no município de Sabará para a implementação da política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. Com esse propósito foi estabelecida a seguinte questão de auditoria: ***Em que medida a atuação coordenada, integrada e regionalizada dos órgãos da rede têm contribuído para a implementação da política de enfrentamento da violência contra a mulher?*** E a seguinte subquestão:

De que maneira os municípios têm se estruturado e articulado com os demais elementos da rede para o enfrentamento da violência contra a mulher?

A integração e articulação da rede são essenciais ao atendimento da mulher vítima de violência doméstica, uma vez que os serviços, apesar de serem ofertados por órgãos e/ou entidades distintas, são complementares e devem ser concomitantes, para a garantia dos direitos da vítima e da quebra do ciclo da violência. Desse modo, os órgãos/entidades localizados nos municípios precisam estabelecer troca de informações e de apoio, de maneira que, independente da porta de entrada, a vítima acesse a todos os serviços que necessite e tenha direito.

A existência de organismo executor de políticas para mulheres no município contribui para a implementação dessa política, estabelecimento de instrumentos de gestão como o plano municipal de políticas para mulheres e a participação social por meio do Conselho Municipal da Mulher.

No âmbito do município Sabará, a Secretaria de Desenvolvimento Social tem a competência pela gestão das ações voltadas para o segmento mulher. Possui, no seu organograma, a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher. Porém, desde junho de 2019, encontra-se desativada por falta de recursos humanos disponíveis. Os serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e CREAS) são os executores das ações voltadas a esse público.

A Auditoria realizada permitiu verificar que a rede não está completamente estabelecida em alguns municípios mineiros, como no caso do município de Sabará. Quanto a

estrutura institucional do município, verificou-se que atualmente não existe um setor específico para a execução da política para mulheres, estando a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher desativada, e que também não foi estabelecida a política ou o plano de políticas para mulheres. O conselho municipal da mulher foi criado, mas encontra-se inativo, o mesmo ocorrendo para o fundo. Frisando que o município tinha a estrutura de um Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher, mas também foi desativado.

Para análise da estrutura municipal e da articulação da rede no município, foram utilizadas como base, principalmente, a Lei nº 11.340/2006, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011a), a Lei Estadual nº 22.256/2016, o Plano Decenal de Políticas para as Mulheres do Estado de Minas Gerais, os documentos “Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres – SPM (2011)” (BRASIL, 2011b), “Guia para criação e implementação de Organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM (2019)” (BRASIL, 2019) e o “Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres (2012)” (BRASIL, 2012).

Após o trabalho de planejamento da auditoria realizado por meio da revisão da literatura e de entrevistas com elementos da rede de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher de Belo Horizonte e responsáveis pelas ações de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no Estado, foi realizado levantamento de campo em nove municípios: Araxá, Iturama, Antônio Carlos, Barbacena, Juiz de Fora, Frutal, Sabará, Ponte Nova e Patos de Minas. Os municípios de Vespasiano, Santa Luzia, Juatuba e Mateus Leme constavam da amostra, mas, devido à pandemia, não foram visitados, obtendo-se as informações desses municípios por meio de formulários eletrônicos.

Com relação ao município Sabará, a análise foi pautada nos resultados obtidos a partir do questionário aplicado presencialmente à respectiva equipe técnica do centro no dia 16/03/2020; da observação feita pela equipe de auditoria durante o trabalho de campo; das respostas fornecidas por outros integrantes da rede de atendimento local (DEAM e Defensoria); e da resposta encaminhada ao Ofício 12/2020/CAOP, assim como dados de IBGE (2018).

Insuficiente estruturação da administração municipal para implementação da política para mulheres e deficiência na articulação entre os equipamentos que fazem parte da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica em Sabará

Estrutura municipal e instrumentos de gestão para a política para mulheres

Conforme Guia para Criação e Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres – OPM (BRASIL, 2019), OPMs são “órgãos executores da gestão de políticas públicas voltadas para garantir direitos, promover a igualdade e incorporar as mulheres como sujeitos políticos”. Esses organismos devem integrar a estrutura administrativa do poder executivo dos três entes da federação (União, estados e municípios) e têm a responsabilidade de articular, elaborar, coordenar e implementar as políticas para as mulheres no seu território de atuação. O referido guia ressalta a importância desses organismos terem equipe e orçamento próprios para garantir a execução das ações necessárias para implementação da política e potencializar a possibilidade de ações específicas para a população feminina. Além disso, a existência de um OPM no município contribui para a articulação dos elementos da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica. Com o intuito de garantir a disponibilidade de recursos e de continuidade da política para mulheres, o referido guia orienta o poder executivo a criar o OPM por meio de projeto de lei com previsão da dotação orçamentária submetido a aprovação do poder legislativo, bem como a regulamentação da lei após a sua aprovação por meio de decreto do poder executivo.

O ideal seria a criação de uma Secretaria, mas o OPM pode assumir a forma de departamento, superintendência, diretoria, coordenação ou assessoria vinculada ao gabinete do prefeito. O importante é que exista um responsável institucionalizado pela política e que esse possua recursos humanos e financeiros para execução da política.

O Plano Municipal de Políticas para Mulheres é um dos instrumentos de gestão mais importantes para a política para mulheres e segundo o Guia para construção de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres (BRASIL, 2012) deve ser elaborado pelo OPM municipal.

O Plano é o instrumento que ajudará na atividade de planejar toda a política para mulheres do estado e/ou município. Para que possa ser uma ferramenta útil para a implementação das políticas para as mulheres, o Plano deve trazer uma estratégia de atuação, apresentando a soma das ações que, de modo ordenado, procuram atingir os objetivos comuns (gerais e específicos), indicando a relação das ações com o tempo, o espaço, os recursos e os resultados que se pretende alcançar. Deve, contudo, ser dinâmico e permitir o diálogo com a realidade e, especialmente, com a sociedade. Quando se pensa em planejamento, devem-se pensar nas ações a serem planejadas. (BRASIL, 2012)

Os conselhos municipais da mulher são instâncias de participação social de caráter consultivo e deliberativo no tocante aos interesses e demandas das mulheres, são importantes na articulação da rede de enfrentamento à violência contra mulher tendo em vista sua finalidade, como também a participação de representantes dos diversos elementos da rede.

Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM, órgão consultivo e deliberativo, que tem por finalidade garantir à mulher o pleno exercício de sua cidadania, por meio de propostas, acompanhamento, fiscalização, promoção, aprovação e avaliação de políticas para as mulheres, em todas as esferas da Administração Pública Municipal, destinadas a garantir a igualdade de oportunidades e de direitos entre homens e mulheres, promovendo a integração e a participação da mulher no processo social, econômico e cultural. (CEM, 2020)

A importância da existência dos OPMs e dos Conselhos Municipais da Mulher fica evidenciada ainda no Plano Decenal de Políticas para Mulheres do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2018) que possui metas para ampliação do número de OPMs e de Conselhos:

EIXO 3: AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA AS MULHERES

Demanda 7: Incremento das políticas para as mulheres nos municípios.

Objetivo estratégico: Aumentar o número de Organismos de Políticas para Mulheres – OPMs – e Conselhos das Mulheres nos municípios ou em conjuntos de municípios. (MINAS GERAIS, 2018, p.73)

Apesar da relevância destes organismos e instrumentos de gestão para a política para mulheres, verificou-se um grande desafio no Estado para implementação dos organismos e instrumentos de gestão da política da mulher, pois, em 2017, segundo dados do IBGE (2018), apenas 68 municípios mineiros (8%) possuíam OPM, 11 (1,3%) possuíam Plano de políticas para Mulheres e apenas 160 (19%) possuíam Conselho Municipal da Mulher. Assim, esses organismos e instrumentos municipais também integraram o escopo da auditoria como apresentado a seguir.

Conforme Ofício 12/2020/CAOP, a Secretaria de Desenvolvimento Social é a pasta responsável pela gestão das ações voltadas para o segmento mulher. A Lei nº 1.367, de 16 de janeiro de 2006, em seu art. 74 e 76, §1º traz a Coordenadoria da Mulher no âmbito dessa Secretaria. No entanto, essa coordenadoria está desativada desde junho/2019, não existindo, atualmente, um organismo específico executor da política para mulheres, conforme explicitado nas informações do Ofício:

A Secretaria de Desenvolvimento Social é a pasta responsável pela gestão das ações voltadas para o segmento mulher. Possui no seu organograma a Coordenadoria Municipal da Mulher, localizada na Casa dos Direitos Humanos como referência na coordenação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, formulação da política e articulação institucional, porém desde junho de 2019 encontram-se desativados por falta de recursos humanos disponíveis para tal. Os serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e CREAS) são os executores das ações voltadas a esse público, sendo os 9 CRAS responsáveis pelo acolhimento, orientações e encaminhamentos a oportunidades de capacitação profissional e ou a grupos de convivência. No caso das mulheres vítimas

de violência, o atendimento, acompanhamento, encaminhamento e abrigo das mulheres em situação de risco de vida ficam a cargo do CREAS, articulado com a rede pública de enfrentamento (DEAM, Guarda Municipal, Polícia Militar, Ministério Público e judiciário) e Organizações da Sociedade Civil parceiras.

Com a inexistência de um órgão executor específico para a política das mulheres no município, tem-se que o município não possui uma Política para Mulheres e o Plano Municipal de Políticas para Mulheres também não foi elaborado.

Foi apresentado, no relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP, o Plano Municipal de Assistência Social que contém as seguintes informações: o número de atendimentos de mulheres vítimas de violência doméstica (Tabela 7); descrição dos Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade ofertados em Sabará-MG, que inclui Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência e informações de endereço e de telefone do CREAS (SABARÁ, 2019).

Tabela 7: Quantitativo de Atendimentos e Acompanhamentos realizados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, em 2017 e 2018

Total anual de mulheres
adultas (18 a 59 anos)
vítimas de violência
intrafamiliar (física,
psicológica ou sexual)
que ingressaram no
PAEFI:

Ano de 2017: 16

Ano de 2018: 22

Fonte: (SABARÁ, 2019); Elaboração TCEMG

O Plano inclui um trecho sobre a importância do enfrentamento à violência contra as mulheres, dispõe que (SABARÁ, 2019):

Algumas evidências de um processo extremamente preocupante nos últimos anos: o aumento da violência letal contra públicos específicos, incluindo negros, população LGBTI, e mulheres, nos casos de feminicídio. 'A Proteção à Mulher' foi tema de três seminários realizados no mesmo período - destacamos também a formatura de 100 mulheres no Projeto Mulheres Mil – Pronatec. Os eventos promovidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social tiveram um público total de mais de 4200 pessoas, revelando a força dos movimentos dessa natureza no município. A presente edição do Atlas da Violência indica que houve um crescimento dos homicídios femininos no Brasil em 2017, com cerca de 13 assassinatos por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram mortas, o maior número registrado desde 2007.

Assim, com as poucas informações do plano sobre o tema, constatou - se que ele não possui objetivos, metas, indicadores, recursos disponíveis, portanto não substitui um Plano de Política para as Mulheres.

O Conselho Municipal da Mulher em Sabará foi criado pela Lei Municipal nº 2.331/2018, mas se encontra inativo desde 2019, conforme informações do relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP:

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Sabará foi reativado em 2018, porém desde junho 2019 encontra-se sem atividades por falta de participação das conselheiras eleitas, falta de coordenadora para a coordenação (a anterior aposentou-se e não houve servidora disponível ou com perfil para substituição) e outras dificuldades.

Por meio do referido Ofício, foi informado que: “O Fundo Municipal dos Direitos da Mulher foi criado pela Lei Municipal nº 2.331/ 2018, porém sem recebimento de aporte de recursos dos entes federados em 2019.” Ressalta-se que essa lei não foi encontrada para consulta pela equipe de auditoria.

Articulação dos elementos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher no município

Inicialmente, é importante diferenciar rede de atendimento à mulher e rede de enfrentamento à violência contra a mulher. Segundo a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a rede de atendimento compreende a:

atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. (BRASIL, 2011a)

Por outro lado, segundo Brasil (2011b), a rede de enfrentamento à violência contra a mulher:

diz respeito à atuação articulada entre as instituições/ serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência.

Percebe-se, portanto, que, enquanto a rede de enfrentamento compreende a articulação para implementação da política de enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher, a rede de atendimento diz respeito à articulação para prestação dos serviços propriamente ditos, e, portanto, está inserida na primeira. Assim, neste item, será discutida a articulação da rede de enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher no município.

Conforme já foi discutido neste relatório, a Lei Maria da Penha previu a criação dos serviços especializados para atendimento da mulher vítima de violência doméstica e a não

revitimização (BRASIL, 2006), o que foi reforçado pela Lei Estadual nº. 22.256/2016 que previu ainda a integralidade e humanização do serviço, bem como a articulação de toda a rede.

I – assegurar o atendimento integral à mulher vítima de violência, observados os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;

II – Aperfeiçoar os serviços especializados de atendimento à mulher vítima de violência, no âmbito da saúde, da rede socioassistencial e do sistema de justiça, por meio da articulação e humanização desses serviços e da garantia de seu funcionamento em tempo integral, inclusive aos finais de semana; (MINAS GERAIS, 2016, Art. 2º.)

A Lei nº 11.340/2006 estabelece em seu art. 8º que a política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher dar-se-á de forma articulada entre os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) e não-governamentais, tendo por diretrizes: “I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação”, prevendo ainda no art. 9º que a assistência à vítima será “prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no SUS, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção” (BRASIL, 2006).

Corroborando com esses preceitos a Lei estadual nº 22.256/2016, que estabelece a política de atendimento à mulher vítima de violência em Minas Gerais, que prevê ainda em seu art. 3º que as ações referentes ao enfrentamento da violência contra a mulher ocorrerão de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada, promovendo-se a ampliação da rede de atendimento à mulher vítima de violência, com a efetiva articulação de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e colaboradores (MINAS GERAIS, 2016).

Pode-se destacar ainda os objetivos estabelecidos no Plano Decenal de Políticas para Mulheres do Estado de Minas Gerais quanto ao fortalecimento da rede:

EIXO 2: Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

Demanda 1. Garantia de apoio às atrizes e aos atores locais e regionais na criação e/ou fortalecimento de Redes de Enfrentamento à Violência.

Objetivo estratégico: Garantir apoio às atrizes e aos atores locais e regionais na criação e / ou fortalecimento de Redes de Enfrentamento à Violência.

Demanda 2. Garantia de apoio às atrizes e aos atores locais na criação e / ou fortalecimento de Centros de Referência de Atendimento à Mulher – CREAMs

Objetivo estratégico: Possibilitar um melhor acesso das mulheres nos serviços de proteção e prevenção à violência, através de sua maior ramificação e divulgação das atividades dos CREAMs. (MINAS GERAIS, 2018, págs. 47 e 50)

Quanto à articulação entre os elementos da rede, os resultados da auditoria apontaram que, em alguns municípios, essa articulação está mais avançada, tendo sido verificada a

formação de grupos com encontros presenciais e/ou conectados por redes sociais ou outros meios de comunicação, como no município de Ponte Nova e Frutal, mas na maioria dos municípios essa não é a realidade.

O município de Sabará conta com os serviços especializados de DEAM e Casa Abrigo, porém a Rede Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher está inativa desde 2019. Na ausência de serviços especializados do CREAM, a mulher vítima de violência tem sido atendida pelo CREAS, que oferece atendimento às mulheres, articulando com órgãos parceiros, como, Guarda Municipal, Polícia Militar e Ministério Público, conforme evidenciado no relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP:

Em 2017 foi reativada a rede (informal) de enfrentamento à violência contra a mulher, porém foi desativada em 2019 devido à aposentadoria da coordenadora da mulher e dificuldades diversas (Recursos humanos insuficientes, estrutura para realização de eventos e outras ações), além da **ausência de cofinanciamento federal e estadual específico para essa importante temática**. Muitos desafios não foram superados só com esforços do município. Outro fator preponderante para o enfraquecimento da rede foi a pouca participação da sociedade civil (OSC's, e representantes dos órgãos da Segurança Pública).

O CREAS Sabará oferece atendimento a mulheres vítimas de violência, articulado com os seguintes órgãos parceiros: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher-DEAM, Guarda Municipal, Polícia Militar, Ministério Público e Abrigo Sempre Viva (do Consórcio Mulheres das Gerais), porém a Rede Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (informal) está inativa desde 2019, por diversas dificuldades.

Mesmo nos municípios onde há uma rede ativa, foi apontado pelos entrevistados a importância de institucionalizar o grupo. Dessa maneira, poderia se conseguir maior compromisso dos órgãos para liberação desses representantes para participar das reuniões, bem como a melhor definição dos limites e da forma de atuação do grupo.

Ainda há pouca articulação entre as DEAMs e os serviços de assistência psicossocial municipais às vítimas de violência doméstica, em especial um desconhecimento quanto à prestação desse serviço pelos CREAS e pelos CRAS, onde não há CREAM. Pelo questionário aplicado, verificou-se que 12% das DEAMs não encaminhavam as vítimas para CREAMs, CREAS ou CRAS.

Os agentes de saúde possuem boa capilaridade junto à população do município e podem contribuir para orientação das vítimas quanto aos serviços disponíveis e onde acessá-los, sendo necessário portanto a aproximação do serviço de saúde municipal e informação dos agentes de saúde quanto à atuação do município no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

Os CREAMs, CREAs e CRAs informaram por meio do questionário que as principais dificuldades de integração da rede de atendimento dos municípios mineiros foram as seguintes: deficiências estruturais como ausência de alguns elementos da rede no município, foram destacados o Instituto Médico Legal (IML) e o abrigo; falhas no monitoramento das medidas protetivas; despreparo (falta de capacitação) de alguns profissionais da segurança pública no atendimento à vítima; falhas no encaminhamento das vítimas para os serviços especializados da rede; inexistência de informação sobre a quantidade real de casos de violência doméstica no município; inexistência de organismo municipal de política para mulheres; inexistência de conselho municipal da mulher; ausência de fluxos e protocolos de atendimento; distanciamento de elementos da rede como do judiciário e da defensoria; falta de continuidade dos equipamentos e parceiros quanto a pactuações efetuadas (necessidade de institucionalização das pactuações); bem como a ausência de reuniões e estabelecimento de protocolos com a rede. Em relação a Sabará, as dificuldades citadas foram que: o município não possui mais a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher e o conselho da mulher está inativo.

Prevenção à violência doméstica contra a mulher

Quanto a esse tema, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, também conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, promulgada por meio do Decreto Federal nº 1.973/1996, evidenciava a importância da realização de ações preventivas para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Nesse sentido, estabeleceu, em seu artigo 8º, a criação de programas voltados à prevenção como uma ação que poderia ser adotada pelos Estados Partes (BRASIL, 1996).

Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

(...)

b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher;

(...)

e) promover e apoiar programas de educação governamentais e privados, destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência;

(...)

h) assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a

violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias; (BRASIL, 1996)

Corroborando com o exposto na Convenção de Belém do Pará, a Lei Maria da Penha, em seu art. 8º, ao estabelecer as diretrizes para a política de combate à violência doméstica contra a mulher, traz a importância da realização de estudos e pesquisas sobre as causas e consequências dessa espécie de violência, bem como de campanhas educativas junto às escolas e à sociedade em geral, além da formação de parcerias para a execução de ações de prevenção (BRASIL, 2006).

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

(...)

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

(...)

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

(...)

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - O destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006)

A referida legislação também disciplina, no bojo do art. 35, incisos IV e V, a possibilidade de os entes federados criarem e promoverem “programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar”, bem como “centros de educação e de reabilitação para os agressores” (BRASIL, 2006).

De modo complementar, a Lei Estadual nº 22.256/2016 trouxe, ao abordar a política de atendimento à mulher vítima de violência, a importância da promoção da autonomia da mulher, bem como da realização de ações de prevenção no âmbito do ambiente escolar (MINAS GERAIS, 2016).

Art. 2º São objetivos da política de atendimento à mulher vítima de violência:

(...)

III – promover a autonomia da mulher nos âmbitos pessoal e social;

Art. 4º Na implementação da política de que trata esta Lei, poderão ser adotadas as seguintes ações:

(...)

V – Promoção, na rede estadual de ensino, de atividades direcionadas à prevenção e ao enfrentamento da violência contra a mulher (MINAS GERAIS, 2016)

As políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, com o passar do tempo, foram ampliadas e passaram a abranger ações integradas, como a elaboração de normas e padrões de atendimento, o aperfeiçoamento da legislação, o incentivo à formação de redes de serviços, o apoio e fomento a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública, isso porque “a noção de enfrentamento não se restringe à questão do **combate**, mas compreende também as dimensões da **prevenção**, da **assistência** e da **garantia de direitos das mulheres**”, conforme estabelece o documento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011a, p. 25).

O referido documento conceitua a atuação no âmbito da prevenção como a realização de “ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas” (BRASIL, 2011a). Nesse sentido, salienta ainda que:

A prevenção inclui não somente ações educativas, mas também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. As ações preventivas incluirão campanhas que visibilizem as diferentes expressões de violência de gênero sofridas pelas mulheres e que rompam com a tolerância da sociedade frente ao fenômeno. No tocante à violência doméstica, a prevenção deverá focar a mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade. (BRASIL, 2011a, p. 26)

Para o combate à violência doméstica contra a mulher, a realização de ações de prevenção aparece como fator preponderante para o alcance desse objetivo. Assim, diante da sua relevância, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, também conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, promulgada por meio do Decreto Federal nº 1.973/1996, estabeleceu, em seu artigo 8º, a criação de programas voltados à prevenção como uma ação que poderia ser adotada pelos Estados Partes (BRASIL, 1996).

Afirmando a importância que deve ser dada às ações preventivas, a Lei nº 11.340/2006, em seu art. 8º, incisos II, V, VI, VIII e IX e art. 35, incisos IV e V traz a necessidade de realização de estudos e pesquisas sobre as causas e consequências dessa espécie de violência, bem como de campanhas educativas junto às escolas e à sociedade em

geral, além da firmação de parcerias para a execução de ações de prevenção e possibilidade de os entes federados criarem e promoverem “programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar” (BRASIL, 2006).

De modo complementar, a Lei Estadual nº 22.256/2016 estabeleceu em seu art. 2º, inciso III e art. 4º, inciso V a necessidade de promoção da autonomia da mulher bem como a realização de ações de prevenção junto às escolas (MINAS GERAIS, 2016).

Válido destacar alguns aspectos trazidos pela Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, divulgada em 2006 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo Federal.

A referida norma traz os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, também conhecidos como CREAMs ou CRAMs, como a estrutura responsável pela oferta de atendimento psicossocial à mulher vítima de violência e pela articulação da rede, sendo também competente para atuar com as atividades de prevenção. No que diz respeito à atuação no âmbito da prevenção, estabelece a importância da divulgação de informações “sobre a dinâmica, tipos e o impacto da violência contra a mulher” como mecanismo hábil para a “desestruturação de preconceitos que fundamentam a discriminação e a violência contra a mulher”, bem como de informações sobre o funcionamento desses centros e dos demais órgãos/instituições que compõem a rede, por meio da promoção de oficinas e palestras (BRASIL, 2006b).

Diante do exposto, pode-se afirmar que as ações de prevenção são outro eixo importante no enfrentamento à violência contra a mulher. Entretanto, ainda é pouco desenvolvido no Estado, tendo sido verificados os programas da Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA) e Mediação de conflitos da SEJUSP, mas com uma atuação que abrange poucos municípios e mesmo nos municípios beneficiados são poucas comunidades atendidas.

O Programa Mediação de Conflitos busca estar presente em comunidades que possuem alto índice de vulnerabilidade social, atendendo, entre outras demandas, as mulheres vítimas de violência doméstica nos territórios de abrangência, e a CEAPA, que oferta a responsabilização por meio de práticas de conscientização àqueles que estão respondendo pela Lei Maria da Penha.

No que diz respeito ao alcance territorial desses programas, a CEAPA atende hoje 16 municípios do Estado: Araguari, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ibirité, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Uberaba, Uberlândia, Sete Lagoas e Vespasiano. Já o Programa Mediação de Conflitos, hoje, está presente em onze municípios mineiros (Belo Horizonte, Juiz de fora, Vespasiano, Ipatinga, contagem, governador Valadares, Montes claros, Santa Luzia, Uberlândia, Ribeirão das Neves e Betim). Isso significa que apenas 1,3% dos municípios contam com esse serviço.

O município pode ter uma postura mais proativa no sentido de fomentar campanhas nas escolas e junto à comunidade, isoladamente ou por meio de parcerias com outros elementos da rede para a prevenção desse tipo de violência. Por meio do relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP foi encaminhado o relatório de trabalho com diversas atividades realizadas em 2018 pela Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher, entretanto esse órgão está desativado desde junho/2019, portanto constatou-se que em 2019 houve apenas os seguintes eventos:

2017/2019 - Cursos de Qualificação profissional do Programa Acessuas Trabalho e Programa Mulheres Mil, com prioridade para mulheres vítimas de violência

“Realização do “Seminário Ellas”, em parceria com a Associação Servindo e Protegendo – ASSEP de Sabará, dia 07/8/2019 na sede da ASSEP, bairro Borba Gato.”

Por fim, as ações para capacitação econômico-financeira das mulheres são essenciais para o empoderamento da mulher e rompimento do ciclo de violência doméstica. Destaca-se que a Prefeitura de Sabará realizou parceria com a Associação Cuidando e Protegendo e o Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), para realização do Projeto de Inserção Social de Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Social, que será retomado após a pandemia. Assim, é preciso dar continuidade a essas ações para alcançar mais beneficiárias. Evidenciam-se as informações do relatório de resposta ao Ofício nº 12/2020/CAOP:

Destaque para parceria da Prefeitura Municipal de Sabará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, com a Associação Cuidando e Protegendo – ACEP de Sabará e Instituto Federal de Minas Gerais IFMG, que em 2019 obteve a aprovação para financiamento do **Projeto de Inserção Social de Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Social**, em Edital da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres/Ministério da Cidadania, para qualificação profissional de mulheres, aguardando o fim da pandemia do Corona vírus para execução das ações de qualificação profissional.

Conforme discussão feita, no item relativo à articulação da rede a institucionalização e fortalecimento da rede, com uma atuação proativa da prefeitura, é possível potencializar e

viabilizar essas ações com parcerias entre os elementos da rede, ONGs e outras instituições que atuam no desenvolvimento social e econômico.

Os agentes de saúde possuem boa capilaridade junto à população do município e podem contribuir para orientação das vítimas quanto aos serviços disponíveis e onde acessá-los, sendo necessário portanto a aproximação do serviço de saúde municipal e informação dos agentes de saúde quanto à atuação do município no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

A inexistência de sistema informatizado integrado entre os elementos da rede é um fator que dificulta a atuação conjunta e colaborativa. O CREAS informou, na inspeção técnica e por meio de resposta ao Ofício 12/20/CAOP, que possui um sistema informatizado para o registro dos atendimentos. No entanto, não forneceu informações suficientes sobre esse sistema, se proporciona ou não a integração com todos os elementos da rede.

Como uma opção de sistema de integração há o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (SIMA), que é gerido pela Sedese e que foi projetado para integrar os diversos elementos da rede de enfrentamento da violência contra a mulher e os respectivos dados na mesma plataforma. O objetivo do sistema é “garantir o registro de dados sobre violência de grupos minoritários como mulheres, pessoas com deficiência, pessoa idosa, pessoa LGBTI, crianças e adolescentes e grupos etnicorraciais”⁴. Dentro desse sistema, existe o módulo específico SIMA-Mulher.

Conforme informações prestadas pela Sedese, por meio do Ofício nº 001.2020/SPDS/CPM, o sistema permitirá integrar os dados dos elementos da rede em tempo real e poderá ser utilizado para cruzamento de dados e elaboração de relatórios para auxiliar o planejamento das ações de enfrentamento da violência contra a mulher:

As instituições que utilizam o Sima podem extrair todas as variáveis de um caso de proteção ou de uma ação de promoção por ela cadastrada, tais como, dados socioeconômicos, relatório de atendimento, encaminhamentos realizados, monitoramentos assistidos, naturezas das ações de promoção, abrangência, gráficos, etc, pelo acesso interno ao sistema.

A sociedade pode ter acesso a todos os casos de violência e às ações de promoção cadastradas por quaisquer instituições que utilizam o sistema já em ambiente de produção por meio do Portal SER-DH (<https://serdh.mg.gov.br/>), no menu Relatórios Interativos, resguardados os dados de identificação civil das pessoas em situação de violência, bem como dos potenciais violadores cadastrados e dos profissionais responsáveis pelo acolhimento e registro dos casos de violação (dados considerados sigilosos).

⁴ Informação retirada do sítio: <http://www.social.mg.gov.br>

(...)

As instituições que utilizam o SIMA podem realizar cruzamentos entre quaisquer variáveis disponíveis no formulário de atendimento de proteção ou no formulário de cadastramento das ações de promoção. O SIMA também disponibiliza relatórios quantitativos e qualitativos dos dados cadastrados para os gestores e técnicos das instituições que o utilizam, bem como gráficos e mapas vinculados aos principais grupos de atendimento, principais violações identificadas, principais direitos violados, principais instituições acionadas, status de monitoramento dos casos, número de ações de promoção cadastradas no mês, ações de promoção por grupo temático, ações de promoção por violação combatida, ações de promoção por direito promovido, dentre outros.

Para cada caso de proteção de Direitos as entidades podem realizar encaminhamentos para cerca de 22 mil instituições cadastradas no banco de dados do SIMA. Há, também, a possibilidade de cadastrar um órgão que ainda não está disponível no SIMA. Todos os encaminhamentos podem ser monitorados pelas instituições (possibilitando o acompanhamento do caso até o desfecho) se o acionamento se dá por encaminhamento automático (notificação).

Esse sistema representa um importante avanço para a política de enfrentamento da violência contra a mulher e está em fase de implantação.

Conforme resposta aos questionamentos da auditoria, por meio do Ofício nº 001.2020/SPDS/CPM, a Sedese informou que, em abril de 2020, apenas quatro centros de referência em direitos humanos, o CERNA e treze unidades gestoras administrativas da Subsecretaria de Direitos Humanos possuíam o SIMA implantado e com técnicos treinados para o seu uso. Informou, ainda, que apenas nove Diretorias Regionais e quatro CREAs Regionais estavam com o SIMA em implantação, com previsão de início em 04/05/2020, e mais cinco Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência com previsão de início em 30/04/2020. Ainda em fase de qualificação técnica para utilização do sistema em ambiente de produção de dados, encontravam-se treze Diretorias Regionais da Sedese e 23 CREAMs.

Verificou-se, ainda, que os técnicos da rede, conforme questionário aplicado, sequer conheciam o sistema: 96% das DEAMs não aderiram ao SIMA e o principal motivo apontado foi o desconhecimento da existência do sistema; 81,82% dos CREAMs também não aderiram ao SIMA e houve municípios que disseram que ainda não possuíam as informações completas e necessárias para decidir se iriam aderir; todos os CREAS entrevistados informaram que não aderiram ao SIMA e salientaram que não conheciam o sistema.

O centro que faz o atendimento à mulher vítima de violência no município informou desconhecer o sistema. Assim, verifica-se a necessidade de o município buscar junto à Sedese maiores informações sobre o SIMA e avaliar a possibilidade de adesão. Ressalta-se que no relatório desta auditoria encaminhado para o Estado foi feita a mesma recomendação para os

elementos da rede sob responsabilidade do Estado, de maneira que esse esforço de integração da base de dados possa fortalecer e potencializar a atuação da rede.

Causas

Entre as causas para a incipiente estruturação da administração municipal e articulação da rede para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de Sabará, podem ser destacadas:

- a) Deficiência da institucionalização e definição de competências quanto a pasta mulher dentro da estrutura administrativa municipal e entre os elementos da rede.
- b) CREAS tem sobrecarga de atendimentos, e equipes incompletas ou insuficientes, portanto seus representantes ficam impossibilitados de articular e participarem ativamente da rede de enfrentamento e mesmo da divulgação do centro.
- c) A política da mulher no Estado e municípios ainda não é uma prioridade, com pouco destaque na estrutura organizacional e na definição das políticas.

Efeitos

Os potenciais efeitos das deficiências apontadas neste capítulo podem exemplificados a seguir:

- a) Prejuízo quanto à equidade da prestação dos serviços de atendimento às vítimas de violência doméstica, assim como possibilidade de informações ou orientações desconstruídas por cada elemento da rede.
- b) Manutenção ou aumento dos casos de violência doméstica já que a atuação integrada fortalece a atuação dos elementos da rede.
- c) Número significativo de mulheres deixa de procurar atendimento e a registrar ocorrência porque não consegue informações sobre a prestação dos serviços.
- d) A política de enfrentamento a violência contra a mulher tem sua implementação prejudicada.

5. BOAS PRÁTICAS

No município de Barbacena, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

- a) Elaboração de planejamento anual pelo CREAS para o ano de 2020. A partir da análise do documento é possível observar que: a) está previsto o planejamento de campanha referente às Mulheres Vítimas de Violência para ser realizada em outubro; b) para novembro está prevista a mobilização e realização da campanha referente às Mulheres Vítimas de Violência; c) o tema "mulheres" aparece como tema transversal a ser trabalhado nos grupos durante o período de março a dezembro; d) está previsto o desenvolvimento de grupos temáticos, um deles foi denominado de "Grupo de Mulheres Empoderadas", que possui como público-alvo "mulheres adultas, com grupo prioritário sendo o de mulheres vítimas de violência", e tem por objetivo "prestar assistência integral e humanizada a mulheres em situação de violência, facilitando o acesso destas aos serviços especializados, garantindo condições para o enfrentamento da violência, o empoderamento e a autonomia das usuárias"; e) para março está prevista ação junto à comunidade para o "dia internacional da mulher".
- b) O CREAS consegue, por meio da atuação da Prefeitura, transporte para que as mulheres possam acessar o serviço.
- c) O CREAS, no tocante às parcerias voltadas ao fomento da autonomia econômico-financeira das vítimas, possui parceria com uma empresa (F5 Currículos) que faz currículo e fornece orientações de como se comportar nas entrevistas.
- d) Conforme imagens fornecidas pela Prefeitura por meio do Ofício nº 088/2020 – GPB, em resposta ao Ofício nº 009/2020/CAOP, no mês de agosto de 2020, foi promovida a campanha “Agosto Lilás” pelo CREAS em parceria com a Polícia Militar. Na ocasião, foram distribuídos *folders* informativos e a população foi informada sobre as legislações pertinentes ao enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.
- e) O CREAS possui um fluxograma específico para o atendimento das mulheres vítimas de violência, conforme documento encaminhado em anexo ao Ofício nº 088/2020 – GPB.
- f) De acordo com o Ofício nº 088/2020 – GPB, no âmbito do CREAS há sistema informatizado para o registro dos atendimentos.
- g) A Lei nº 4566/2014 criou o banco de empregos para a mulher vítima de violência doméstica de Barbacena, junto à Prefeitura (BARBACENA, 2014).

- h) A Lei nº 4.093/2008 institui o Dia Municipal da Mulher em Barbacena (BARBACENA, 2014).

No município de Ponte Nova, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

- i) O CREAS, no tocante às parcerias voltadas ao fomento da autonomia econômico-financeira das vítimas, ofertou cursos de corte, costura, manicure e pedicure, por meio do programa ACESSUAS.
- j) Possui o Ônibus Lilás, meio que leva informações sobre prevenção à violência contra a mulher e prestação de atendimento às vítimas na zona rural, que roda na cidade quinzenalmente, desde 2017.
- k) Possui um sistema de segurança eletrônico no CREAS.
- l) Possui ainda a lei municipal nº 4.227/2018 que dispõe sobre a divulgação e a conscientização no Município de Ponte Nova/MG do serviço de Disque-Denúncia contra qualquer tipo de violência cometido contra mulheres e dá outras providências (Disque 180) (PONTE NOVA, 2018).
- m) Existência em Ponte Nova, desde 2017, de programa de responsabilização do agressor “Programa para Paz entre as Famílias” da 2ª Vara Criminal que aplica a Justiça Restaurativa no caso de crimes leves de violência doméstica contra a mulher. O agressor tem o benefício da suspensão da pena privativa de liberdade enquanto ele participa de 12 encontros para palestras e círculos restaurativos. O objetivo do programa é dar oportunidade ao agressor de mudança de vida e não reincidir.

No município de Iturama, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

- n) Possui um sistema informatizado integrado dos equipamentos municipais responsáveis pela proteção assistencial da população.

No município de Juiz de Fora, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

- o) O município tem a Casa da Mulher, que possui o CREAM e a DEAM em um mesmo espaço.
- p) A coordenadora da Casa da Mulher realiza várias palestras junto à rede, à comunidade e a outros municípios. De modo exemplificativo, em 2019, foram realizadas palestras no CRAS, Hospital Ana Nery, escolas municipais, universidades, PROCON e em outros municípios (Coronel Pacheco, Bicas e Bom Jardim de Minas).

- q) A Casa da Mulher possui sistema informatizado próprio, o que facilita a obtenção de informações quando um profissional entra de férias, por exemplo.
- r) O município possui a REVID (Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica) coordenada pela Promotoria de Justiça, que conta com a participação da Casa da Mulher.
- s) O município possui a Lei nº 14.052/2020, que instituiu o Programa “Tempo de Despertar”, que dispõe sobre a reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica e grupos reflexivos de homens (JUIZ DE FORA, 2020)
- t) O município possui a Lei nº 13.806/2018, que instituiu a Semana Municipal de Ações Voltadas à Lei Maria da Penha, nas escolas de ensino fundamental - séries finais e de ensino médio, públicas e privadas (JUIZ DE FORA, 2018)
- u) O município possui a Lei nº 13.796/2018 que instituiu, no âmbito do Município de Juiz de Fora, o Mês “agosto Lilás”, dedicado à conscientização e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. (JUIZ DE FORA, 2018b)
- v) O município possui a Lei nº 13.651/2018, que inseriu nos Planos de Estudos do Ensino Fundamental das escolas públicas e privadas no Município de Juiz de Fora, conteúdos sobre a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) (JUIZ DE FORA, 2018c).
- w) O município possui a Lei nº 13.426/2016, que dispõe sobre a ampliação da divulgação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, em todos os prédios públicos e/ou que prestam serviços públicos (JUIZ DE FORA, 2016)
- x) O município possui a Lei nº 13.324/2016, que institui a Semana Municipal de Enfrentamento às Violências Contra as Mulheres no Calendário Municipal de Juiz de Fora e dá outras providências (JUIZ DE FORA, 2016b).
- y) O município possui a Lei nº 13.044/2014, que dispõe sobre a criação do Banco de Empregos para Mulher Vítima de Violência Doméstica no Município de Juiz de Fora e dá outras providências (JUIZ DE FORA, 2014).
- z) O município possui a Lei nº 13.039/2014, que concede aos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora, que sejam filhos e filhas de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o direito à transferência de matrícula entre as unidades de ensino, de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe ou da responsável agredida (JUIZ DE FORA, 2014b) e a Lei nº 13.690/2018, que dispõe sobre vagas em creches e escolas municipais e conveniadas para crianças

vítimas ou filhas de vítimas de violência doméstica (Juiz de Fora, 2018), regulamentando, em nível municipal, a previsão da lei Maria da Penha, Art. 9º. § 7º:

A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso. (BRASIL, 2006)

aa) O município possui a Lei nº 13.000/2014, que instituiu a divulgação da página da mulher no sítio oficial do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora e dá outras providências (JUIZ DE FORA, 2014c).

No município de Antônio Carlos, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

bb) O Município possui um "PLANO PLURIANUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2018/2021", que traz a violência contra a mulher como uma demanda da política de assistência social ao dispor da seguinte forma:

Detalhando um pouco melhor a presença desses problemas existentes no município, cabe ressaltar que o atendimento às famílias que apresentam situações de alcoolismo, depressão e violência doméstica ainda se dá de forma muito precária e superficial, uma vez que se faz necessário contratar mais profissionais, reavaliar e reordenar os serviços de saúde e de assistência social no âmbito municipal. Esses problemas demandam a necessidade de se desenvolver um trabalho de prevenção e conscientização com as famílias e comunidades, além de serem necessárias também ações por parte das outras políticas públicas, sobretudo de saúde, educação e cultura. Esta realidade coloca para o Sistema Único de Assistência Social, principalmente em relação aos serviços de Proteção Básica, demandas como a formação de grupos de convivência e fortalecimento de vínculos, bem como a criação de um programa de trabalho e renda, destinados, sobretudo às mulheres.

cc) No CRAS de Antônio Carlos, no tocante às parcerias voltadas ao fomento da autonomia econômico-financeira das vítimas, as técnicas do centro orientam as mulheres a como elaborar um currículo.

No município de Araxá, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

dd) O município de Araxá possui a Lei nº 6501 de 22 de outubro de 2013, que concede aos alunos matriculados na rede municipal de ensino de Araxá, que sejam filhos e filhas de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o direito à transferência de matrícula entre as unidades de ensino, de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe ou responsável agredida (ARAXÁ, 2013), regulamentando em nível municipal a previsão da lei Maria da Penha, Art. 9º. § 7º:

A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso. (BRASIL, 2006)

ee) O CREAS de Araxá tem um sistema de segurança eletrônico.

No município de Patos de Minas, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

ff) O município possui a Lei nº 5.850/2007, que dispõe sobre o uso dos espaços publicitários no transporte coletivo para campanhas educativas sobre o combate à violência contra a mulher; contra a exploração sexual de crianças e adolescentes; de vacinação e demais de interesse público (PATOS DE MINAS, 2007).

gg) No sítio da Prefeitura, no espaço reservado para a Secretaria de Desenvolvimento Social, está em destaque o telefone do Centro de Referência da Mulher.

No município de Belo Horizonte, durante o trabalho de campo, constataram-se como boas práticas:

hh) O Centro Especializado de Atendimento à Mulher Benvinda relatou que a Prefeitura disponibiliza bolsa aluguel, oferta transporte e alimentação para as mulheres que são atendidas no centro.

ii) O Benvinda promove palestras para os servidores de outras secretarias do município.

jj) Participação no Consórcio Mulheres das Gerais, que mantém a Casa Abrigo Sempre Viva.

kk) A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania possui em sua estrutura a Diretoria de Política para Mulheres, que faz parte da Subsecretaria de Direito e Cidadania.

ll) Divulgação do Plano Municipal de Equidade de Gênero (Resolução CMDM nº 03/2019), que possui como eixo IV p “enfrentamento à violência contra mulheres e meninas”, o qual apresenta diversas propostas para o alcance dessa finalidade, como por exemplo: “Implementar Política de Formação Permanente sobre a equidade de gênero, visando a qualificação do atendimento humanizado de mulheres e meninas, nos equipamentos públicos”; “Elaborar e instituir Fluxo de Atendimento para mulheres e meninas que vivenciam situações de violência de gênero”; “Realizar ações formativas e preventivas para as mulheres e meninas, sobre os tipos de violência e

fobias de gênero”; “Realizar formações periódicas com equipamentos públicos de atuação territorial, para realização de ações preventivas, de identificação das situações de violências de gênero, e realizar o encaminhamento e articulação conjunta com a rede especializada no enfrentamento à violência de gênero”; “Criar outras modalidades transitórias de moradia voltadas para o atendimento às mulheres em situação de violência além da oferta do abrigo sigiloso”.

No Estado de Minas Gerais, através da Sedese, constatou-se como boas práticas:

- mm) A Sedese implementou no CERNA, em 2020, controle de qualidade sobre os serviços prestados com as mulheres que estão se desligando do serviço.
- nn) A Sedese criou o SIMA-Mulher, sistema que está em implementação, o qual visa à melhoria dos encaminhamentos e integração dos serviços da rede de enfrentamento à violência contra a mulher.
- oo) A Sedese implementou no CERNA, durante a pandemia, atendimento às mulheres por videochamada, assim como capacitações para orientação dos centros de referência que necessitam realizar esse tipo de atendimento.

O Consórcio Mulheres das Gerais é uma boa prática:

- pp) O consórcio é formado por onze municípios (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Itabira, Lagoa Santa, Nova Lima, Nova Serrana, Raposos, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia), os quais rateiam todos os custos da casa abrigo Sempre Viva que tem como objetivo “acolher temporariamente mulheres em situação de violência de gênero com risco iminente de morte”, oferecendo acolhimento, atendimento psicossocial e jurídico a essas mulheres, bem como aos seus filhos.

O Projeto Para Elas – Por elas, Por Eles, Por Nós é uma boa prática:

- qq) O projeto de extensão da Universidade Federal de Minas Gerais acolhe mulheres, homens e crianças vulneráveis e tem trabalhado com o reconhecimento da violência, formas de superação e o fim das agressões, no tocante às parcerias voltadas ao fomento da autonomia econômico-financeira das vítimas, oferta cursos de capacitação e está localizado em Belo Horizonte.

O Instituto Albam é uma boa prática:

- rr) O Instituto Albam está localizado em Belo Horizonte e promove grupos reflexivos para os homens que tenham praticado violência doméstica contra a mulher,

encaminhados pelo Poder Judiciário, visando à conscientização deles sobre o machismo, paternidade e a resolução de conflitos.

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O TCEMG, tendo em vista a importância do enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, optou por realizar auditoria operacional nas ações relacionadas com essa política, o que culminou na elaboração do presente Relatório.

Após a metodologia aplicada nesta auditoria, para identificar os aspectos mais sensíveis e críticos, diretamente relacionados com o desempenho da referida política, constatou-se a necessidade de avaliação da atuação dos seguintes órgãos que ofertam serviços às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de Sabará: o CREAS e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Com relação aos critérios utilizados para a identificação das situações encontradas, merece destaque, entre outros, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a Lei Estadual nº 22.256/2016, o Plano Decenal de Políticas para as Mulheres do Estado de Minas Gerais, a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência e a Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

A partir das evidências e critérios trazidos ao longo do Relatório, foi possível verificar que a implantação da política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher ainda é recente no Estado e nos Municípios de Minas Gerais, apresentando, portanto, aspectos que ainda merecem maior atenção pelo poder público para que a política possa alcançar os resultados esperados.

Para a questão 01 - *Em que medida a mulher vítima de violência doméstica tem conseguido ter acesso aos serviços especializados que disciplinam a Lei Maria da Penha?* foi estabelecida uma subquestão para o Município:

- **Subquestão 1.2:** *Em que medida os Centros de Referência (CREAMs, CREAS e CRAS) têm atendido as necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica?*

Achado: A falta de normatização, padronização, estruturação e capacitação do CREAS tem reduzido o potencial de atendimento psicossocial e multidisciplinar das vítimas de violência doméstica em Sabará

Verificou-se que o serviço de atendimento à mulher não conta com a existência de procedimentos padronizados e que o quantitativo de profissionais do CREAS está insuficiente para atendimento da demanda. Ademais, observou-se que o número de registros tem sido bastante superior ao número de mulheres vítimas de violência atendidas pelo centro. Desse modo, evidencia-se que há mulheres vítimas de violência doméstica no Município Sabará que não estão tendo acesso ao serviço de atendimento especializado ou que estão tendo acesso a um serviço de menor qualidade.

No que diz respeito à questão 02 - *Em que medida a atuação coordenada, integrada e regionalizada dos órgãos da rede tem contribuído para implementação da política de enfrentamento da violência contra a mulher?* foi identificada uma subquestão para o Município:

- ***Subquestão 2.2: De que maneira os municípios têm se estruturado e articulado com os demais elementos da rede para o enfrentamento da violência contra a mulher?***

Achado: Insuficiente estruturação da administração municipal para implementação da política para mulheres e deficiência na articulação entre os equipamentos que fazem parte da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica em Sabará.

Foi observado que a rede de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no município está desativada, bem como que o município não tem uma organização administrativa específica destinada à política para as mulheres e não tem um plano de políticas para as mulheres. O fortalecimento da rede é capaz de facilitar o intercâmbio de informações, o fluxo de encaminhamentos e a aproximação dessas entidades.

Diante do exposto, observa-se que a política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher demanda a atenção do poder público quanto à necessidade de oferta de capacitação, padronização da atuação, destinação de recursos financeiros e humanos para o alcance dessa finalidade, e maior investimento no âmbito da prevenção. Nesse sentido, será

trazida, no próximo tópico, a proposta de encaminhamento com o objetivo de contribuir para a implantação da política no Município de Sabará.

Diante do exposto, submete-se este Relatório à consideração superior, incluindo as propostas a seguir, que visam contribuir para a adequada implementação da política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

Recomenda-se ao Município de Sabará que:

1. Elabore um estudo de viabilidade para retomada da criação de um CREAM municipal, de modo a ofertar um atendimento psicossocial especializado às mulheres vítimas de violência doméstica, visto que essa estrutura existia no município até 2018 e que o diagnóstico da Sejusp (MINAS GERAIS, 2019a) indica estar o município entre os de maior incidência de casos de violência contra a mulher
2. Promova maior divulgação do CREAS junto à comunidade e demais órgãos públicos quanto a sua atuação na oferta de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência doméstica.
3. Divulgue no sítio da prefeitura os serviços existentes no município para o apoio às mulheres vítimas de violência doméstica com todas as informações necessárias para o acesso a esses serviços.
4. Elabore planejamento para a adequação da equipe técnica do CREAS conforme previsto no documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011). Além disso, faça um levantamento junto ao CREAS acerca da demanda de atendimento do centro e, tendo em vista a recomendação da norma de ajustar a referência de composição da equipe à demanda real do centro, sendo necessária a ampliação da equipe técnica, elabore um planejamento para o alcance dessa finalidade, visto que foi apontada a necessidade de psicólogo e de assistente social.
5. Elabore cronograma para oferta de capacitação periódica sobre o atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica, Lei Maria da Penha e violência de gênero à equipe técnica do CREAS.
6. Faça um levantamento junto ao CREAS sobre a quantidade de mulheres vítimas que deixam de acessar ou retornar ao serviço, em virtude da falta de recursos financeiros para custear o transporte até o local. Após isso, que seja feita uma avaliação sobre a concessão de transporte gratuito a essas mulheres para que possam acessar o centro.

7. Elabore, no âmbito do CREAS, fluxograma para atendimento da mulher vítima de violência doméstica.
8. Elabore plano operacional anual, com objetivos, metas, indicadores, recursos disponíveis e tarefas a serem executadas, inclusive referentes à segurança da equipe e quais profissionais responsáveis por sua execução para o enfrentamento da violência doméstica e o atendimento das vítimas, inclusive com previsão orçamentária específica para sua execução.
9. Elabore e divulgue, em sítio eletrônico, o relatório de gestão da atuação dos CREAS, que contenha a coleta de dados de produtividade, assim como informações qualitativas sobre as atividades desenvolvidas ao longo do ano no enfrentamento à violência doméstica e atendimento das vítimas.
10. Utilize a Norma Técnica dos CREAMs para orientação do atendimento psicossocial à mulher vítima de violência doméstica, tendo em vista a ausência de norma estadual.
11. Implemente, no CREAS, a análise de risco dos casos de violência doméstica, por meio da utilização de um formulário de risco já existente, como o FRIDA ou o Formulário Nacional de Avaliação de Risco do CNJ, ou elabore um formulário próprio para essa finalidade.
12. Implemente, no CREAS, o controle de qualidade do serviço prestado, por meio de instrumento capaz de evidenciar a opinião das atendidas e dos demais componentes da rede de atendimento à mulher vítima de violência sobre o serviço ofertado pelo centro.
13. Articule com os demais elementos de atendimento às vítimas para reestabelecer e institucionalizar a rede de enfrentamento à violência contra a mulher no município.
14. Promova a discussão com a rede local sobre a viabilidade e vantagens de aderir ao SIMA.
15. Divulgue a rede de enfrentamento à violência contra a mulher do município e incentive o debate no município, para conhecer as demandas locais para a organização de políticas municipais para as mulheres.
16. Reestabeleça o funcionamento da Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres.
17. Ative o Conselho Municipal da Mulher de forma a manter a regularidade das reuniões, e assim das discussões de interesse da mulher no município.
18. Operacionalize e ative o fundo conforme previsão da Lei Municipal.

19. Adote as medidas necessárias para a elaboração do plano/política municipal com ações para o enfrentamento da violência doméstica e atendimento das vítimas no município, devendo ser disponibilizados recursos suficientes para a sua implementação e definido prazo para a sua execução.
20. Crie, no planejamento anual do município, ações do município ou parcerias com outras instituições para capacitação econômico-financeira das mulheres, de maneira a manter e ampliar a atuação do município com essa finalidade.
21. Crie, no planejamento anual do município, ações de sensibilização e prevenção na temática violência doméstica contra a mulher, de maneira a manter e ampliar a atuação do município com essa finalidade.

Benefícios Esperados

A partir da análise realizada pela equipe de auditoria do TCEMG e das recomendações propostas, espera-se que a política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher possa ser devidamente implementada e possua maior eficiência, eficácia e efetividade, colaborando para a redução e a reincidência dos casos de violência doméstica; que a rede de enfrentamento da violência contra a mulher seja fortalecida nos municípios mineiros; que as mulheres vítimas tenham acesso aos serviços especializados previstos na Lei Maria da Penha, bem como que eles sejam prestados com qualidade e com agilidade, possuam profissionais e infraestrutura adequados, e que as mulheres tenham apoio e assessoramento nas suas diversas necessidades; que seja ofertado apoio técnico e capacitação aos serviços da rede; que os serviços existentes sejam aprimorados, monitorados e avaliados; que os órgãos possam atuar de forma articulada para o desenvolvimento de estratégias, projetos, programas e sistemas que permitam o acesso aos dados por todas as instituições envolvidas, facilitando o intercâmbio de informações e a solução dos casos com maior celeridade; que os sistemas informatizados sejam adaptados para facilitar o monitoramento das ações pelos profissionais; que haja maior transparência e fomento ao controle social; que mais mulheres vítimas de violência tenham acesso ao atendimento prestado por serviços especializados; que haja maior garantia de um atendimento humanizado e redução da revitimização das mulheres vítimas de violência doméstica; que haja o aprimoramento do serviço prestado pelo CREAS ; que a organização especializada do serviço possa servir de exemplo para outras instituições/órgãos que atuam com a temática de gênero e violência doméstica; que haja maior confiabilidade dos dados e do entendimento dos fatores intervenientes na violência doméstica contra a mulher; que mais pessoas, inclusive estudantes, tenham acesso a informações sobre a violência doméstica contra a mulher e possam ser conscientizados sobre a necessidade de combate a essa prática; que as ações de prevenção, como a realização de campanhas/seminários/palestras sejam devidamente planejadas, de modo que possam ser realizadas em todos os municípios; que sejam realizadas ações voltadas à capacitação econômico-financeira das mulheres vítimas de violência doméstica, favorecendo, assim, o rompimento do ciclo de violência.

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2021.

Janaína Andrade Evangelista
TC 2704-6

Andressa Santos Seixas
TC 3249-0

Lia Amanda Silva Menezes
TC 3270-8

Ryan Brwnner Lima Pereira
Coordenador de Auditoria Operacional
TC 2191-9

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAXÁ. **Lei nº 6501, de 22 de outubro de 2013.** Concede aos alunos matriculados na rede municipal de ensino de Araxá, que sejam filhos e filhas de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o direito à transferência de matrícula entre as unidades de ensino, de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe ou responsável agredida. Disponível em: https://sapl.araxa.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2013/7233/7233_texto_integral.pdf. Acesso em: 24/08/2020.

ARBOIT, Jaqueline; COSTA, Marta; SILVA, Ethel; COLOMÉ, Isabel; PESTES, Monique. **Violência doméstica contra mulheres rurais: práticas de cuidado desenvolvidas por agentes comunitários de saúde.** Saúde Soc. São Paulo, v.27, n.2, p.506-517, 2018. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v27n2/1984-0470-sausoc-27-02-506.pdf>. Acesso em: 24/08/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 06/07/2020.

_____. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 26/06/2020.

_____. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm. Acesso em: 06/07/2020.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 05/06/2020.

_____. **Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 05/06/2020.

_____. **Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.** Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/norma-tecnica-de-uniformizacao-centros-de-referencia-de-atendimento-a-mulher-em-situacao-de-violencia>. Acesso em: 05/06/2020.

_____. **Manual de auditoria operacional** / Tribunal de Contas da União. 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b.

_____. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Secretaria de Políticas para Mulheres. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 14/02/2020.

_____. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Secretaria de Políticas para as Mulheres; Presidência da República. Brasília, 2011b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em 17/02/2020.

_____. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 17/02/2020.

_____. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento**. Secretaria de Políticas para as Mulheres; Presidência da República. Brasília, 2011d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigamento-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia>. Acesso em: 17/02/2020

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2011e. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>. Acesso em: 17/02/2020

_____. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2011f. Disponível em: <http://www.sinibref-interestadual.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Centro-de-Refer%C3%Aancia-Especializado-de-Assist%C3%Aancia-Social-CREAS.pdf>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/PlanoNacionaldePoliticaspaaasMulheres20132015.pdf>. Acesso em 17/02/2020

_____. Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. **Guia para criação e implementação de organismos governamentais de políticas para as mulheres – OPM**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes->

1/GUIA PARA CRIACAO E IMPLEMENTACAO DE ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS DE POLITICAS PARA AS MULHERES OPM.pdf. Consulta em 1/9/2020.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. Brasília: 2012.

[CEM] CONSELHO ESTADUAL DA MULHER. **Modelo de Lei de Criação de Conselho Municipal dos Direitos da Mulher**. Disponível em : http://conselhos.social.mg.gov.br/cem/images/institucional/conselhos_municipais/modelo_lei_criacao.pdf. Consulta em: 1/9/2020.

[CNPJ] CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS. **O Enfrentamento à Violência Contra a Mulher: Uma Construção Coletiva**. Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica e Familiar. CNPJ, 2011. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/pro_mulher/o_enfrentamento_a_violencia_domestica_e_familiar_contra_a_mulher.pdf. Acesso em: 17/02/2020.

COSTA, Marta; LOPES, Marta; SOARES, Joannie. **Violência contra mulheres rurais: gênero e ações de saúde**. Escola Anna Nery Revista de Enfermagem 19(1) Jan-Mar 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ean/v19n1/1414-8145-ean-19-01-0162.pdf>. Acesso em: 24/08/2020.

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21.07.2020.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>. Acesso em: 16/9/2020. 2020.

[INTOSAI] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores 100 (ISSAI 100)**. Copenhague, 2013. Norma traduzida pelo Tribunal de contas da União em 2013. Disponível em: file:///E:/CAOP/HomeOfficeTCEMG%202020/Manuais/ISSAI_100_Portugu_s%20-%20Vers_o%20final%20-%20julho2017.pdf. Acesso em 16/6/2020.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.044, de 14 de novembro de 2014**. Juiz de Fora, 2014. Dispõe sobre a criação do Banco de Empregos para Mulher Vítima de Violência Doméstica no Município de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13044&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.039, de 22 de outubro de 2014**. Juiz de Fora, 2014b. Concede aos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora, que sejam filhos e filhas de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o direito à transferência de matrícula entre as unidades de ensino, de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe ou da responsável agredida. Disponível em:

<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13039&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.000, de 07 de julho de 2014.** Juiz de Fora, 2014c. Fica instituída a divulgação da página da mulher no sítio oficial do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13000&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.426, de 19 de julho de 2016.** Juiz de Fora, 2016. Dispõe sobre a ampliação da divulgação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, em todos os prédios públicos e/ou que prestam serviços públicos. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13426&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.324, de 17 de março de 2016.** Juiz de Fora, 2016b. Institui a Semana Municipal de Enfrentamento às Violências Contra as Mulheres no Calendário Municipal de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13324&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.806, de 27 de dezembro de 2018.** Juiz de Fora, 2018. Instituiu a Semana Municipal de Ações Voltadas à Lei Maria da Penha, nas escolas de ensino fundamental - séries finais e de ensino médio, públicas e privadas. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13806&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.796, de 17 de dezembro de 2018.** Juiz de Fora, 2018b. Instituiu no âmbito do Município de Juiz de Fora o Mês “Agosto Lilás”, dedicado à conscientização e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13796&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 13.651, de 23 de janeiro de 2018.** Juiz de Fora, 2018c. Insere nos Planos de Estudos do Ensino Fundamental das escolas públicas e privadas no Município de Juiz de Fora, conteúdos sobre a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica contra a mulher. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=13651&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

_____. **Lei nº 14.052, de 30 de junho de 2020.** Institui o Programa “Tempo de Despertar”, que dispõe sobre a reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica e grupos reflexivos de homens, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=14052&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 24/08/2020.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.** – 25. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 06/06/2020.

_____. **Decreto nº 22971, de 24 de agosto de 1983.** Cria o Conselho Estadual da Mulher. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=22971&txtAno=1983&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultadoPagina=10. Acesso em: 05/06/2020

_____. **Lei Estadual nº 22.256, de 26 de julho de 2016.** Institui a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=22256&ano=2016&tipo=LEI>. Acesso em: 14/02/2020.

_____. **Plano Decenal de Políticas para Mulheres do Estado de Minas Gerais.** Governo de Minas Gerais: Subsecretaria de Políticas para Mulheres – SPM-MG/Sedpac. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <file:///D:/Users/laura.cunha/Downloads/Plano%20Decenal%20de%20Políticas%20para%20Mulheres%20do%20Estado%20de%20Minas%20Gerais.pdf>. Acesso em: 14/02/2020.

_____. **Diagnóstico de violência doméstica e familiar nas regiões integradas de segurança pública de Minas Gerais.** Polícia Civil de Minas Gerais e Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2020/Maio/Diagnosticos/Diagnostico%20de%20Violencia%20Domstica%20e%20Familiar%20Contra%20a%20Mulher.%20v1%20ALT%20003-FINAL-1osemestre2019.pdf>. Acesso em: 05/06/2020.

[MPMG] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **O que é.** Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/o-que-e/>. Acesso em: 17/02/2020.

PATOS DE MINAS. **Lei nº 5.850, de 10 de abril de 2007.** Dispõe sobre o uso dos espaços publicitários no transporte coletivo para campanhas educativas sobre o combate a violência contra a mulher; contra a exploração sexual de crianças e adolescentes; de vacinação e demais de interesse público. Disponível em: <https://sapl.patodeminas.mg.leg.br/norma/1084>. Acesso em: 24/08/2020.

[PMMG] POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Perfil Desejado para o Profissional da Segurança Pública – Mapeamento de Competências.** Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/apm/13042015154140409.pdf>. Acesso em: 30/06/2020.

SABARÁ. **LEI Nº 1.367, DE 16 DE JANEIRO DE 2006.** Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Sabará/MG; fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. Disponível em: <http://site.sabara.mg.gov.br/prefeitura/competencias/>. Acesso em: 24/09/2020

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Sabará 2018 - 2021.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Sabará, 2019.

[SEJUSP] SECRETARIA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Unidades de Prevenção à Criminalidade. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/centros-de-prevencao-a-criminalidade>. Acesso em 05/06/2020.

[SEJUSP] SECRETARIA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Programa Mediação de Conflitos. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/mediacao-de-conflitos>. Acesso em: 05/06/2020.

[SEJUSP] SECRETARIA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Central de Acompanhamento de Alternativas Penais. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/2020-05-12-22-29-51/ceapa>. Acesso em 05/06/2020.

[SENADO FEDERAL]. **Avaliação das políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo para o enfrentamento da violência contra a mulher** (Relatório nº 1, de 2016, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa). Brasília, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/avaliacao-de-politicas-publicas-adotadas-pelo-poder-executivo-relacionadas-a-medidas-de-enfrentamento-a-violencia-contr-a-mulher>. Acesso em: 11/06/2020.

[TCE ES] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar o cumprimento do Plano Estadual de Segurança 2015/2018; avaliar se a rede de atendimento estava preparada para amparar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; conhecer as dificuldades enfrentadas pelos policiais para lidar com o assunto; e propor questões para aperfeiçoar as atividades voltadas à prevenção** (Processo nº 03322/2018-1). Vitória, 2018. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/tce-es-analisa-atendimento-a-mulheres-vitimas-de-violencia-em-delegacias-especializadas-e-casa-abrigo/>. Acesso em: 01/07/2020

[TCE GO] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Auditoria operacional com o intuito de avaliar as ações de enfrentamento à violência contra a mulher realizadas no âmbito do Estado de Goiás, bem como a qualidade dos serviços ofertados pela rede de atendimento** (Processo nº 201800047000751). Goiânia, 2018. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=323683>. Acesso em: 01/07/2020

[TCE SC] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria realizada na Secretaria de Estado da Segurança Pública, com o objetivo de levantar os principais aspectos do feminicídio no estado catarinense e o seu custo para a sociedade** (Processo nº 18/01156694). Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/visualizador.php?cddoc=MTgwMTE1NjY5NA==>

[TCU] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na implantação da Lei Maria da Penha e na estruturação dos serviços especializados de atendimento** (TC 012.099/2011-2). Brasília, junho de 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-de-auditoria-operacional-aco-es-de-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-contr-as-mulheres>

[TJMG] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 824, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08242016.pdf>. Acesso em: 01/07/2020

APÊNDICE – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Nos termos da Resolução n. 16, de 05 de outubro de 2011, a versão preliminar desse relatório de auditoria operacional foi encaminhada ao Prefeito do Município de Sabará, Sr. Wander José Goddart Borges, por intermédio do Ofício nº 17129/2021 – SEC/1ª Câmara de 27/09/2021 (peça 11) para que tomasse conhecimento dos achados, conclusões e propostas, bem como apresentasse os comentários que julgasse convenientes acerca do Relatório Preliminar.

Foi juntada aos autos a manifestação do Prefeito do Município (peças 15 e 16), por meio da qual foram apresentadas informações em resposta às recomendações e determinações presentes no Relatório Preliminar. Na ocasião, foi verificado que o Município trouxe ao longo da sua manifestação informações sobre as ações que já vem sendo adotadas em âmbito municipal para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

No tocante à primeira recomendação prevista no Relatório Preliminar, Sabará informou que não possui condições financeiras para implantar o CREAM Municipal, equipamento que oferta atendimento psicossocial especializado às mulheres vítimas de violência. Além disso, destacou que a Lei Complementar nº 173/2020 vem proibindo qualquer tipo de aumento de despesa. Ocorre que, de acordo com o conteúdo da recomendação, o objetivo é que o Município efetivamente elabore um estudo de viabilidade sobre a possibilidade de criação do CREAM. O referido estudo deve envolver não apenas aspectos financeiros, mas também, entre outros fatores, a análise da demanda existente no Município.

Com relação à terceira recomendação, que prevê a necessidade de divulgação no sítio eletrônico da Prefeitura das informações sobre os serviços que atendem as mulheres no Município, foi encaminhado um link para acessar uma notícia veiculada sobre um evento realizado pelo CREAS sobre a violência contra a mulher. Na ocasião, foi informado que os serviços disponíveis para atender as mulheres no Município, bem como os respectivos endereços, encontram-se no *site* da Prefeitura. Verificando novamente o sítio eletrônico da Prefeitura não foi constatada a presença das referidas informações, sendo assim, considera-se mantida a recomendação.

Sobre a oferta de capacitações aos serviços municipais que atendem mulheres vítimas de violência, a Prefeitura afirmou que elas são ofertadas de forma periódica. Inclusive, conforme evidenciado neste Relatório, durante a auditoria constatou-se que os profissionais

do CREAS participaram nos anos de 2018 e 2019 de ações de capacitação envolvendo a temática “mulher”. Assim, de modo a perpetuar essa iniciativa ao longo dos anos, foi recomendada a elaboração de um cronograma para oferta de capacitação periódica sobre o atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica, Lei Maria da Penha e violência de gênero à equipe técnica do CREAS. Diante disso, considera-se mantida a referida recomendação.

No tocante à dificuldade de acesso aos serviços pelas mulheres vítimas de violência, a Prefeitura mencionou que ela realmente existe, devido a quantidade de territórios distantes que o Município possui. No entanto, acredita que a implantação das patrulhas preventivas da Guarda Civil e da Polícia Militar, bem como da DEAM, facilitará o encaminhamento das mulheres aos serviços. Além disso, informou que os profissionais dos CREAS costumam se deslocar para atender no território as pessoas que não tem condições financeiras para ir até o local de atendimento, e que Sabará disponibiliza o benefício vale social para a população em situação de vulnerabilidade.

Conforme previsto neste Relatório, durante a aplicação do questionário, a equipe do CREAS de Sabará trouxe a falta de recursos para pagar transporte até os locais de atendimento como o principal dificultador para o acesso ao serviço pelas mulheres vítimas. Sendo assim, opta-se pela manutenção da recomendação que aborda a necessidade de realização de um levantamento pela Prefeitura da quantidade de mulheres vítimas que não conseguem acessar o CREAS, em virtude da falta de condições financeiras para custear o transporte até o local, bem como de avaliação sobre a concessão de transporte gratuito a essas mulheres para que possam acessar o centro. Inclusive, a realização desse levantamento pode contribuir para a verificação do recebimento ou não por parte dessas mulheres do benefício vale social.

Com relação à elaboração do fluxograma para orientar o atendimento às mulheres vítimas, a Prefeitura informou que ele vem sendo implantado em rede. Na ocasião, foi informado também que já existe um fluxo dentro do CREAS. Ocorre que, durante a realização da auditoria, por meio da aplicação de questionário, restou evidenciado que no âmbito do CREAS de Sabará não havia fluxograma por escrito do processo de atendimento das vítimas de violência doméstica. Sendo assim, a recomendação para elaboração do fluxograma foi mantida, cabendo ao Município, durante a fase de monitoramento, demonstrar a sua implantação.

Sobre a elaboração de plano anual para orientar as atividades a serem desenvolvidas pelo CREAS, a Prefeitura informou que ele está em funcionamento, possuindo, inclusive, metas de atendimento. Destaque-se que, em resposta ao questionário aplicado durante a auditoria, a equipe do CREAS informou que não elaborava planejamento anual para a organização das suas atividades. Sendo assim, considera-se mantida a recomendação voltada para necessidade de elaboração do plano operacional anual com metas e indicadores, devendo o Município comprovar a sua criação durante a fase de monitoramento.

No que diz respeito à recomendação de utilização da Norma Técnica dos CREAMs para orientação do atendimento psicossocial à mulher vítima de violência doméstica, tendo em vista a ausência de norma estadual, Sabará informou que essa possibilidade será discutida juntamente com as equipes técnicas.

No tocante à recomendação de divulgação do relatório de gestão das atividades desempenhadas pelo CREAS, o Município afirmou que o quantitativo de atendimentos dos serviços da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social é divulgado por meio da apresentação do plano de governo, e que por meio do *site* da Prefeitura é possível ter acesso aos às atividades desenvolvidas pela referida Secretaria a partir das notícias divulgadas. Ocorre que, o relatório de gestão deve ser compreendido como um documento que reúna todas as informações sobre as atividades realizadas pelo serviço dentro de um determinado espaço de tempo, não se resumindo apenas a quantidade de atendimentos, devendo, ainda, trazer a análise sobre as metas estabelecidas e aquelas que foram alcançadas a partir dos indicadores instituídos nos instrumentos de planejamento. Além disso, de modo a contribuir para o exercício do controle externo e do controle social o referido documento poderia ser divulgado no *site* da Prefeitura. Desse modo, considera-se mantida a recomendação.

Sobre a recomendação para utilização do formulário de avaliação de risco nos atendimentos realizados pelo CREAS a mulheres vítimas de violência, a Prefeitura informou que o equipamento está se adequando para utilizar o formulário do CNJ.

Com relação à recomendação de implantação de instrumento de controle de qualidade do serviço prestado pelo CREAS, a Prefeitura informou que está em fase de implantação.

No que diz respeito à rede de enfrentamento à violência contra a mulher no Município de Sabará, a Prefeitura informou que ela existe, por meio da articulação entre os diversos serviços que atendem mulheres vítimas de violência. Ocorre que, durante a auditoria, observou-se que a rede estava inativa desde 2019, além de ter sido verificada a necessidade de

sua institucionalização em âmbito municipal para que houvesse a regularidade e perpetuação do seu funcionamento ao longo dos anos.

Havendo a institucionalização e ativação da rede, foi recomendado, ainda, que fosse feita a divulgação do seu funcionamento. Na ocasião, a Prefeitura mencionou que essa divulgação vem sendo feita pelos canais de comunicação, articulação com a sociedade civil e poder público e pelas redes sociais. Ressalte-se que a análise quanto à implantação das ações necessárias ao cumprimento da recomendação apenas será feita durante a fase de monitoramento da auditoria.

Diante da importância dos organismos de políticas para as mulheres para o desenvolvimento, articulação e monitoramento das políticas voltadas para esse público, foi recomendado o reestabelecimento do funcionamento da Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres de Sabará. No tocante a esse ponto, o Município informou que está articulando a designação de uma nova servidora para assumir a Coordenadoria. Inclusive, foi destacado pela Prefeitura que a reativação da referida Coordenadoria irá intensificar a realização das ações de sensibilização.

Sobre a reativação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, a Prefeitura ressaltou que o processo já foi iniciado, e que está sendo preparada a eleição para os novos candidatos a conselheiros municipais, com previsão de divulgação do edital para 2021. Já com relação ao Fundo Municipal, foi salientado que estão sendo providenciados os trâmites legais para abertura da conta do fundo.

A partir de todo o exposto, observa-se que o Município de Sabará vem avançando no aprimoramento da política de enfrentamento à violência contra a mulher em âmbito municipal, conforme o relato das ações que já estão sendo implementadas para a melhoria da prestação dos serviços e do planejamento, bem como monitoramento e avaliação das ações, evidenciando-se, assim, que o ente compreendeu o objetivo da realização da auditoria operacional, que é justamente contribuir para o aprimoramento de políticas, ações e programas.

Considerando a manifestação da Prefeitura de Sabará e o trabalho desenvolvido por esta equipe ao longo da auditoria com a aplicação de técnicas de diagnóstico, solicitação de informações, utilização de instrumentos de coleta de dados e visita técnica realizada ao Município, optou-se pela manutenção das recomendações que estavam previstas no Relatório Preliminar.

Por fim, salienta-se que todas as ações citadas nos comentários do gestor, concluídas ou em implantação, deverão constar do plano de ação a ser solicitado pelo TCEMG em detalhes e serão avaliadas em conjunto com todo o plano de ação durante o processo de monitoramento.