

RELATÓRIO CONSOLIDADO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de Abrangência	Período da Realização
2022/02891	012801/2022	01.01.18 a 31.08.22	20.07.22 a 30.11.22 (Relatório Preliminar) 04.04.23 a 05.04.23 (Relatório Consolidado)
Área Auditada			
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)			
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)			
Objeto de Auditoria			
A prestação de serviços à mulher vítima de violência nos equipamentos sob a gestão de SMADS e SMDHC			
Objetivo da Auditoria			
Avaliar as etapas do processo seguidas pela mulher que busca atendimento, verificar se existem pontos críticos e identificar oportunidades de melhoria na prestação dos serviços realizados nos equipamentos da SMADS e SMDHC, que fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero.			
Equipe Técnica			
Relatório Preliminar			
Giselle de Oliveira Carneiro Campos Ferreira – Auditora de Controle Externo		RF 780	
Magally Dato Rodrigues – Auditora de Controle Externo		RF 20.215	
Mariana Mendes Cruz Ferreira – Supervisora de Controle Externo Substituta		RF 20.228	
Relatório Consolidado			
Mariana Mendes Cruz Ferreira – Supervisora de Controle Externo Substituta		RF 20.228	

LISTA DE GRÁFICOS

Nome do gráfico	pág.
Gráfico 1 – Resposta à questão: Você trabalha ou realiza pesquisas ou estudos em local voltado ao atendimento à mulher vítima de violência?.....	30
Gráfico 2 – Resposta à questão: Você conhece alguma mulher que já foi vítima de violência doméstica (pode ser violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual)?	32
Gráfico 3 – Resposta à questão: Qual é sua região?	33
Gráfico 4 – Distribuição da população por região	34
Gráfico 5 – Proporção de respondentes mulheres e homens, por região, na cidade de São Paulo – pesquisa Google Forms...35	
Gráfico 6 – Mulheres que sofreram violência, por renda	36
Gráfico 7 – Resposta à questão: Você já teve conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura de São Paulo para divulgação dos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência?	88
Gráfico 8 – Resposta à questão: “Você já ouviu falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica?	88
Gráfico 9 – Resposta à questão: Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo? .89	
Gráfico 10 – Percentual de ocupação de vagas nos Centros de Acolhida à Mulher em Situação de Violência	119
Gráfico 11 – Média anual de atendimento nos CDCM e Casas da Mulher.....	121
Gráfico 12 – Quantidade anual de atendimentos realizados nas Casas da Mulher.....	122

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro	pág.
Quadro 1 – Quadro de execução orçamentária da SMADS e da SMDHC	11
Quadro 2 – Equipamentos visitados	23
Quadro 3 – Subprefeituras listadas em ordem decrescente de violência contra a mulher	24
Quadro 4 – Subprefeituras listadas em ordem decrescente de feminicídio e quantidade de equipamento especializado	25
Quadro 5 – Equipamentos sob gestão da SMDHC	42
Quadro 6 – Recursos humanos previstos na tipificação da SMDHC quanto aos equipamentos voltados ao atendimento à mulher em situação de violência.....	55
Quadro 7 – Composição das equipes – servidoras lotadas na rede especializada SMDHC – outubro/2022	56
Quadro 8 – Composição de cargos do quadro de recursos humanos nos equipamentos especializados da SMDHC	63
Quadro 9 – Grau de satisfação da abrigada com os serviços oferecidos na Casa de Passagem.....	67
Quadro 10 – Posição dos equipamentos especializados no ranking de prioridades desenvolvido pela SMADS	96
Quadro 11 – Dez primeiras subprefeituras listadas em ordem de violência contra a mulher e feminicídio	97
Quadro 12 – Serviços oferecidos nos CCMs, CRMs e CDCMs visitados pela Auditoria.....	99
Quadro 13 – Serviços oferecidos nas casas de acolhimento visitados pela Auditoria.....	102
Quadro 14 – Auxílio-Aluguel – Solicitações e Desligamentos (abril de 2021 a agosto de 2022).....	113
Quadro 15 – Média semestral de atendimentos nos Centros de Cidadania da Mulher	120

LISTA DE SIGLAS

ACS	–	Agente Comunitário de Saúde
AMA	–	Assistência Médica Ambulatorial
CAMSV	–	Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência
CATE	–	Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo
CCM	–	Centro de Cidadania da Mulher
CDCM	–	Centro de Defesa e de Convivência da Mulher
CEDAW	–	Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres
Centro Pop	–	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CMB	–	Casa da Mulher Brasileira
CMPM	–	Conselho Municipal de Políticas para Mulheres
COVS	–	Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial
CPAS	–	Coordenação de Pronto Atendimento Social
CPM	–	Coordenação de Políticas para Mulheres
CPSE	–	Coordenação de Proteção Especial
CRAS	–	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	–	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRM	–	Centro de Referência da Mulher
DEMES	–	Declaração Mensal de Dados de Execução
DF	–	Decreto Federal
DM	–	Decreto Municipal
DDM	–	Delegacia de Defesa da Mulher
GEVID	–	Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
NUDEM	–	Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
NPJ	–	Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico
OSC	–	Organização da Sociedade Civil
PMSP	–	Prefeitura do Município de São Paulo
RE	–	Recurso Extraordinário
SAICA	–	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SISA	–	Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários
SMADS	–	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDHC	–	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDET	–	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
SME	–	Secretaria Municipal da Educação
SMPM	–	Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres
SMS	–	Secretaria Municipal da Saúde
SPTRANS	–	São Paulo Transporte S/A
STF	–	Supremo Tribunal Federal
SUAS	–	Sistema Único de Assistência Social
TCU	–	Tribunal de Contas da União

RESUMO

A presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar as etapas do processo de atendimento percorridas pela mulher vítima de violência que busca os serviços especializados oferecidos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Ao analisar esse fluxo, a auditoria verificou pontos críticos, que atuam como gargalo, dificultando o acesso aos serviços prestados, bem como identificou oportunidades de melhoria que, se implementadas, podem tornar o processo mais eficiente e aumentar a satisfação das usuárias dos equipamentos.

Tal avaliação busca contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelos equipamentos da rede especializada sob a gestão da SMDHC e SMADS e, nesse contexto, foram avaliados alguns aspectos relacionados à execução e ao acesso dos serviços prestados à mulher em situação de violência e relacionados à gestão dos equipamentos especializados.

Em relação à execução dos serviços, dentre os principais achados, identificamos que há equipamentos que não atingem suas finalidades precípuas, como o Ônibus Lilás, que esteve em atividade em 12,9% do tempo¹ desde 2020, ou as Casas da Mulher² e Casa Abrigo, unidades que não atendem integralmente às diretrizes quanto ao quantitativo da equipe, à sua multidisciplinariedade e quanto à execução de tarefas técnicas por servidores comissionados.

Ainda, observou-se que há fragilidade no serviço prestado pela Casa de Passagem e que não há orientação formal para o acolhimento à mulher em horário próximo ao fechamento das unidades “porta aberta”. Os Conselhos Gestores deveriam estar atentos a esse tipo de situação, contudo, verificamos inefetividade em sua atuação.

No tocante ao acesso aos serviços especializados, constatou-se ineficácia dos meios eleitos pelas Secretarias para a divulgação dos serviços ofertados, o que tem relação com a relativamente baixa procura pelos serviços.

¹ O Ônibus esteve em funcionamento em 4 dos últimos 31 meses (de janeiro/20 a junho/22) de acordo com o Ofício n. 238/2022-SMDHC/GAB, fls 13 e 14.

² Nomenclatura atualmente utilizada para os Centros de Referência da Mulher (CRMs) e os Centros de Cidadania da Mulher (CCMs), após a publicação da tipificação dos serviços da SMDHC, a Portaria SMDHC nº 15/21.

O conhecimento da existência dos serviços ofertados é deficiente na própria rede de atendimento da PMSP, uma vez que se verificou que inexistem um plano de ação articulada entre os entes para integração do serviço à rede local e um canal eficiente e contínuo entre as Secretarias e as entidades representativas da Rede de Enfrentamento.

A falta de diálogo entre as Secretarias leva à falta de uniformidade na oferta dos serviços entre os equipamentos da rede especializada, inclusive nas solicitações do auxílio aluguel.

No que diz respeito à gestão dos equipamentos especializados, observa-se que a falta de estrutura da SMDHC, tanto normativa, quanto de pessoal, representa risco à integração de novos equipamentos, como prevista no Plano de Metas 2021-2024.

Nota-se que há desconhecimento quanto à existência de perda primária e de demanda reprimida, problema relacionado à ausência de dados para embasar as tomadas de decisão. A SMDHC não possui metas de atendimento para seus equipamentos, o que pode levar a ineficiência.

Ainda, o monitoramento dos serviços como ferramenta de gestão não está sendo utilizado pela SMDHC como meio de entregar à mulher o serviço tal como preconizado nas diretrizes.

Em face dos achados expostos, a Auditoria apresentou 3 propostas de determinações à SMDHC, 8 propostas de recomendações à SMDHC e 6 propostas de recomendações conjuntas, para a SMDHC e SMADS.

Ressaltamos a proposta de determinação que é basilar para a apropriada prestação do serviço, a adequação do quadro de profissionais dos equipamentos sob a gestão da SMDHC, já que há risco de descontinuidade devido à precarização (**subitem 8.1.1**).

Destacamos, também, a imprescindibilidade de se condicionar a transferência dos equipamentos de SMADS para gestão SMDHC, como previsto no Plano de Metas 2021-2024, apenas quando houver estrutura de pessoal e normativa suficientes, uma vez que a estrutura atual impossibilita a execução e o controle dos serviços (**subitem 8.1.2**).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Destinatários da auditoria	12
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	12
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	13
2. METODOLOGIA	13
2.1. Critérios adotados	13
2.1.1. Orientações Técnicas e Diretrizes	13
2.1.2. Legislação.....	15
2.1.3. Definições relevantes – as Redes.....	19
2.2. Painel de Referência.....	21
2.3. Métodos de coleta e de análise dos dados	22
2.3.1. Visitas a Equipamentos Especializados.....	22
2.3.1.1. Critérios para definição das regiões visitadas	24
2.3.1.2. Descritivo abreviado das visitas	27
2.3.2. Entrevista estruturada aplicada às usuárias dos serviços	27
2.3.3. Pesquisa feita pelo Google Forms com a população de SP	29
2.4. Limitações do trabalho de auditoria	37
3. SERVIÇOS VOLTADOS À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	37
3.1. Equipamentos sob gestão da SMADS	39
3.1.1. Centro de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM)	39
3.1.2. Centro de Acolhida para Mulheres em situação de violência (CAMSV)	41
3.2. Equipamentos sob gestão da SMDHC	42
3.2.1. Centro de Referência da Mulher (CRM)	43
3.2.2. Centro de Cidadania da Mulher (CCM).....	45
3.2.3. Unidade Móvel de Atendimento a Mulheres (Ônibus Lilás)	46
3.2.4. Casa da Mulher Brasileira (CMB)	47
3.2.5. Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração (Casa de Passagem)	50
3.2.6. Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth (Casa Abrigo)	52
3.2.7. Posto Avançado de Apoio à Mulher.....	53

4. ACHADOS DA AUDITORIA	54
4.1. Achados relacionados à execução dos serviços.....	54
4.1.1. Precariedade nos serviços ofertados nas Casas da Mulher e na Casa Abrigo devido à insuficiência de servidores nos equipamentos.....	54
4.1.2. Ausência de multidisciplinaridade nas equipes que atuam nos CCMs, CRMs e Casa Abrigo.....	59
4.1.3. Irregularidade quanto ao desempenho de atividades técnicas-operacionais por ocupantes de cargo em comissão em equipamentos da SMDHC	63
4.1.4. Fragilidade dos serviços prestados pela Casa de Passagem, especialmente quanto à alimentação, às atividades coletivas e à atenção à criança.....	66
4.1.5. O Ônibus Lilás não atinge sua finalidade de promover o acesso à direitos e serviços para as mulheres vítimas de violência	71
4.1.6. Ausência de orientação formal para o atendimento à mulher que busca acolhimento em hora próximo fechamento das unidades	74
4.1.7. A atuação dos Conselhos Gestores dos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs), Conselho Gestor da Casa da Mulher Brasileira e o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres (CMPM) não é efetiva	77
4.2. Achados relacionados ao acesso aos serviços especializados.....	82
4.2.1. Ineficácia dos meios eleitos pelas Secretarias para divulgação dos serviços oferecidos à população	82
4.2.2. Inexistência de canal contínuo e eficiente de diálogo entre as Secretarias e as entidades representativas da Rede de Enfrentamento.....	91
4.2.3. Ausência de equipamentos em regiões prioritárias	95
4.2.4. Falta de uniformidade na oferta de serviços entre os equipamentos da rede especializada	98
4.2.5. Inexistência de plano de ação articulado entre os entes para integração do serviço à rede local e necessidade de ações educativas com profissionais de unidades demandantes	107
4.2.6. Necessidade de ajustes na interlocução entre as Secretarias na solicitação do auxílio-aluguel.....	113
4.3. Achados relacionados à gestão dos equipamentos especializados	116

4.3.1. A falta de estrutura da SMDHC, tanto normativa quanto de pessoal, representa risco na absorção de novos equipamentos, prevista no Plano de Metas 2021-2024	116
4.3.2. Deficiência na mensuração de demanda reprimida e perda primária, ausência de metas de atendimento e falta de avaliação de resultados para a tomada de decisão gerencial, na SMDHC	119
4.3.3. Inexistência de mensuração do alcance das ações voltadas à promoção da autonomia financeira ou qualificação profissional	125
4.3.4. Fragilidades no monitoramento dos serviços voltados ao atendimento à mulher	128
5. COMENTÁRIOS DO GESTOR	134
6. CONCLUSÃO	134
7. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA	136
8. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	136
9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	136
9.1. Propostas de determinações	136
9.2. Propostas de recomendações	137

1. INTRODUÇÃO

Desde a adesão da União ao acordado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), em 1984, pleitos por políticas públicas voltadas ao atendimento à mulher vítima de violência foram se fortalecendo, mesmo que longe do ideal, e algumas políticas foram implementadas em todos estados da Federação.

Mesmo diante da construção de diretrizes, normativos e políticas, dados de violência contra a mulher, publicados pela Secretaria de Segurança Pública³, mostram que 37% das ocorrências relativas à violência contra mulher no Estado em São Paulo ocorrem na Capital.

O escopo deste trabalho possui vinculação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, que trata da igualdade de gênero e está contemplado na Agenda 2030 do Município. A meta Municipal 5.2 possui 5 indicadores relacionados ao tema desta Auditoria.

A temática é relevante não somente para as mulheres do Município, para toda sociedade, tendo em vista que a família é a base da sociedade, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal.

Além disso, o TCMSP, até então, não havia realizado uma auditoria operacional do objeto em tela.

O Município de São Paulo não possui um Plano Municipal de Políticas para Mulheres, o que traz insegurança à municipalidade, uma vez que não se tem uma política pública de estado definida com a participação social, estudos, objetivos e metas alcançáveis, de modo que as orientações mudam conforme as administrações, adequando-se à discricionariedade da gestão vigente. A política pública para mulheres desenhada atualmente é frágil, pois não carrega em seu cerne as demandas sociais.

De 2013 a 2018, a temática era gerida pela Secretaria de Políticas para Mulheres. O órgão foi extinto⁴ em agosto de 2018, com a publicação da Lei Municipal (LM) nº 16.974/18, e passou suas atribuições e competências para Coordenação de Políticas para Mulheres, vinculada à SMDHC.

³ Dados relativos a outubro de 2022. <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/ViolenciaMulher.aspx>

⁴ LM nº 16.974/18, que reorganizou a Administração Pública Municipal Direta.

Em termos orçamentários, de acordo com os dados abertos da PMSP, a SMADS liquidou, entre 2018 a 2022, 87,5% do valor orçado para as ações voltadas ao tema. Já a SMDHC, nesse mesmo período, liquidou 47,6% do valor orçado, o que pode demonstrar falta de organização ou estrutura para a execução do planejado.

Observa-se, ainda, que essa falta de planejamento vem antes mesmo da extinção da SMPM, uma vez que, em 2017, antes da publicação da Lei Municipal (LM) nº 16.974/18, foram liquidados 20% do inicialmente orçado.⁵

Quadro 1 – Quadro de execução orçamentária da SMADS e da SMDHC

SMADS				SMDHC			
Ano	Orçado (a)	Liquidado (a)	(b)/(a)	Ano	Orçado (a)	Liquidado (a)	(b)/(a)
2018	14.714.848,00	11.807.071,69	80,2%	2018	21.065.088,00	7.736.813,97	36,7%
2019	12.823.331,00	9.309.356,95	72,6%	2019	29.221.167,00	7.317.167,70	25,0%
2020	10.896.989,00	9.657.286,38	88,6%	2020	21.542.435,00	11.378.020,20	52,8%
2021	10.880.133,00	10.726.145,36	98,6%	2021	19.989.147,00	12.757.485,14	63,8%
2022	10.621.312,00	10.934.753,41	103,0%	2022	24.751.000,00	16.411.694,78	66,3%
Total	59.936.613,00	52.434.613,79	87,5%	Total	116.713.837,00	55.601.181,79	47,6%

Fonte: Dados da execução orçamentária (<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>), considerando o Programa 3013 e 3018 e, dentro desse, projetos atividade referentes às mulheres e, não necessariamente, relacionados aos equipamentos voltados às mulheres em situação de violência.

Em que pesem as demandas imprevisíveis que vão surgindo durante o ano, a margem de gestão é alta, o que mostra a falta de planejamento com o tema.

Também é possível verificar, em face dos dados de execução orçamentária, que o orçamento da SMADS veio diminuindo ao longo dos anos, enquanto o da SMDHC variou, considerando os projetos referente às mulheres nos programas 3013 e 3018. O valor orçado tem sofrido pouca variação, ignorando a inflação, o que leva a notar que o montante dispendido com o tema está diminuindo ao longo do tempo.

Art. 1º A Administração Pública Municipal Direta tem sua estrutura básica integrada pelos seguintes órgãos municipais, incluindo aqueles criados ou renomeados por esta lei: [...] § 4º As políticas públicas municipais para as mulheres e para a igualdade racial serão de competência dos Secretários Executivos Adjuntos a que se refere o art. 30 desta lei, a serem apoiados pela Coordenação de Políticas para as Mulheres e pela Coordenação de Promoção da Igualdade Racial, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Art. 39. Ficam extintos os seguintes órgãos da Administração Pública Municipal Direta: [...] III - a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres – SMPM; [...].

⁵ O ano de 2017 não está no escopo dessa auditoria, contudo, buscou-se essa informação exclusivamente para essa comparação antes e depois da extinção do órgão. O valor orçado para o ano de 2017 foi de R\$ 23.831,060 e o valor liquidado: R\$ 4.731.973,61.

Com base nesse panorama, surgiram as questões de auditoria, ratificadas em Painel de Referência apresentado a diversos especialistas no assunto, e que serão trabalhadas ao longo deste relatório, buscando compreender como os equipamentos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência estão contribuindo para transição da mulher em vulnerabilidade e risco para uma situação de cidadania plena.

1.1. Destinatários da auditoria

São destinatários desta auditoria operacional o Conselheiro Relator e o Pleno deste Tribunal, responsáveis pelo julgamento e emissão das determinações e recomendações que forem consideradas pertinentes, bem como as áreas fiscalizadas, quais sejam, a SMADS e seus órgãos, em especial a Coordenação de Pronto Atendimento Social, responsável pela Central de Acolhimento Institucional e Familiar, e a Coordenadoria de Proteção Especial; e a SMDHC e seus órgãos, principalmente, a Coordenação de Política para Mulheres.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto da auditoria consiste na prestação de serviços nos equipamentos da SMDHC e da SMADS, que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência.

Fazem parte do objeto as formas de acesso, os atendimentos, os encaminhamentos, o acolhimento e a qualificação da equipe de atendimento.

Foram analisados os seguintes tipos de equipamento: Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM), Centros de Referência da Mulher (CRM), Centros de Cidadania da Mulher (CCM), Casa da Mulher Brasileira (CMB), Centros de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência (CAEMSV), Ônibus Lilás, Postos Avançados, Casa abrigo e Casa de Passagem.

O objetivo da auditoria é avaliar o processo de atendimento seguido pela mulher que precisa do serviço, verificar se existem pontos críticos e identificar oportunidades de melhoria na prestação dos serviços realizados nos equipamentos da SMDHC e SMADS que fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero.

É escopo dessa auditoria operacional a violência de gênero, principalmente a doméstica (que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial). Ademais, consideramos na análise o atendimento realizado à mulher, acima de 18 anos, vítima de violência de gênero nos equipamentos de SMDHC e SMADS e a estrutura dos serviços especializados de atendimento nos equipamentos da SMDHC e da SMADS.

A análise levou em consideração dados de janeiro de 2018 a agosto de 2022.

Não estão no escopo desta Auditoria a violência sexual, o abuso e a exploração sexual comercial de mulheres adolescentes/jovens, o assédio sexual no trabalho, o tráfico de mulheres e a violência institucional e, também, a violência aos filhos menores de 18 anos, inclusive meninas, eventualmente acolhidos com a mulher em situação de violência.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Os procedimentos realizados foram conduzidos em conformidade com o Manual de Auditoria Operacional do TCMSP (MAO), o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP (MAG), que são consistentes com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

A Auditoria utilizou como critério as legislações federal e municipal, além das orientações técnicas e diretrizes elaboradas pela União e pelas Secretarias, SMADS e SMDHC.

2.1.1. Orientações Técnicas e Diretrizes

Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência, Brasília: 2011;⁶

⁶Disponível 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: 03.08.22

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), São Paulo: 2021;⁷

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021;⁸

Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006;⁹

Orientações Técnicas dos Procedimentos Destinados às Usuárias do Sistema Único de Saúde do Município de São Paulo durante Período de Acolhimento Institucional no Serviço Centro de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência – Sigiloso (CAEMSV) da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);

Plano Municipal de Políticas para as Mulheres 2017/2020;¹⁰

Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, Brasília: 2011;¹¹

Programa Mulher, Viver sem Violência – Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes gerais e protocolos de atendimento;¹²

Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, Brasília: 2011.¹³

⁷ Também referenciado neste Relatório como Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Manual%20de%20atendimento%20-%20Casa%20abrigo%20e%20passagem%20\(mulheres\)%20X.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Manual%20de%20atendimento%20-%20Casa%20abrigo%20e%20passagem%20(mulheres)%20X.pdf). Acesso em: 03.08.22

⁸ Também referenciado neste Relatório como Manual de Atendimento – Casas da Mulher. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MULHER/Casa%20da%20Mulher%20-%20Revisado.pdf. Acesso em: 29.07.22.

⁹ Também referenciado neste Relatório como: Norma Técnica de Uniformização. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/publicacoes/crams.pdf>. Acesso em: 28.07.22

¹⁰ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/politicas_para_as_mulheres/arquivos/1_Plano_SMPM-pdf.pdf. Acesso em 05.08.22.

¹¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 28.07.22.

¹² Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/57/C0/01/F6/DA44A7109CEB34A7760849A8/Casa%20da%20Mulher%20Brasileira%20-%20Diretrizes%20gerais%20e%20protocolo%20de%20atendimento.pdf>. Acesso em 12.08.22.

¹³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em 29.11.22.

2.1.2. Legislação

A legislação está disposta em ordem cronológica.

Decreto Municipal (DM) nº 32.335, de 25 de setembro de 1992 – Cria, na condição de projetos-piloto, a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, e dá outras providências.

Lei Federal (LF) nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Lei Municipal (LM) nº 13.169, de 11 de julho de 2001 – Dispõe sobre a reorganização parcial das estruturas organizacionais das Secretarias Municipais que especifica, cria e extingue cargos de provimento em comissão, altera as formas de provimento de cargos em comissão, e dá outras providências.

LM nº 13.280, de 8 de janeiro de 2002 – Dispõe sobre a criação da Casa Municipal de Apoio à Mulher.

DM nº 44.149, de 24 de novembro de 2003 – Cria a Casa Brasilândia – Centro de Atendimento à Mulher, vinculada à Coordenadoria Especial da Mulher – CEM, da Secretaria do Governo Municipal.

LF nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) – 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.

DM nº 48.495, de 5 de julho de 2007 – Institui o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

DM nº 49.135, de 15 de janeiro de 2008 – Cria Centros de Cidadania da Mulher, vinculados à Coordenadoria da Mulher, da Secretaria Municipal de Participação e Parceria.

DM nº 51.915, de 9 de novembro de 2010 – Altera a ementa e os artigos 1º, 3º, 8º e 11 do DM nº 49.135/08, que instituiu os Centros de Cidadania da Mulher.

LM nº 15.203, de 18 de junho de 2010 – Estabelece diretrizes para a Política Municipal de atendimentos às mulheres em situação de violência no Município de São Paulo.

Portaria SMADS nº 46, de 22 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

LM nº 15.764, de 27 de maio de 2013 – Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica [...], Título V – Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres – SMPM.

DF nº 8.086, de 30 de agosto de 2013 – Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. (Revogado parcialmente pelo DF nº 10.112/19)

DM nº 56.702, de 9 de dezembro de 2015 – Cria o Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres – CMPM. (Alterado e revogado parcialmente pelo DM nº 57.428/16 e pelo DM nº 58.878/19.)

LM nº 16.732 de 1 de novembro de 2017 – 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.

DF nº 9.586, de 27 de novembro de 2018 – Institui o Sistema Nacional de Políticas para Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica.

LM nº 16.823, de 6 de fevereiro de 2018 – Institui o Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família.

DM nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018 – Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como modifica dispositivos do DM nº 57.557/16 e do DM nº 56.884/16.

DM nº 58.103, de 26 de fevereiro de 2018 – Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

DM nº 58.123, de 8 de março de 2018 – Modifica parcialmente a estrutura organizacional da SMDHC, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos do DM nº 58.079/18.

DM nº 58.334, de 24 de julho de 2018 – Regulamenta a Lei Municipal (LM) nº 16.732/17, que instituiu o Programa Tempo de Despertar, voltado à reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica contra a mulher.

Portaria SMTE nº 25, de 9 de agosto de 2018 – Institui o Programa Tem Saída, destinado ao apoio às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

DM nº 58.653, de 8 de março de 2019 – Cria a Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais – IDMAS, no Subcomando da Guarda Civil Metropolitana – SCMDO, da Guarda Civil Metropolitana/Comando Geral – GCM, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, bem como introduz alterações nos DM nº 52.649/11, DM nº 55.089/14 e DM nº 58.199/18.

DF nº 10.112, de 12 de novembro de 2019 – Altera o DF nº 8.086/13, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida.

Resolução SMADS/COMAS nº 1.546, de 17 de dezembro de 2019 – Dispõe sobre a aprovação da Casa de Passagem para Mulheres Vítimas de Violência – CPMVV, como serviço tipificado da rede socioassistencial do Município de São Paulo, no eixo da Proteção Social Especial de alta complexidade.

LM nº 17.320, de 18 de março de 2020 – Dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de São Paulo, e dá outras providências.

DM nº 59.537, de 16 de junho de 2020 – Regulamenta o inciso III do artigo 13 da LM nº 17.340/20, que dispõe sobre medidas de proteção da saúde pública e de assistência, para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de São Paulo, bem como o artigo 2º da LM nº 17.341/20, que dispõe sobre o estímulo à contratação de mulheres integrantes do Projeto Tem Saída.

Portaria SMDHC nº 33, de 19 de junho de 2020 – Dispõe sobre o valor do auxílio hospedagem para mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências.

LM nº 17.450, de 9 de setembro de 2020 – Institui multa administrativa ao agressor das vítimas de violência doméstica e familiar.

Portaria SMDHC nº 58, de 25 de novembro de 2020 – Institui a Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

Portaria SMDHC nº 15, de 1 de março de 2021 – Tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no Município de São Paulo.

DM nº 60.111, de 8 de março de 2021 – Regulamenta a LM nº 17.320/20, que dispõe sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Paulo.

Portaria SMDHC nº 28, de 7 de abril de 2021 – Estabelece o valor do auxílio aluguel destinado a mulheres que possuam renda inferior ou igual a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

LM nº 17.560 de, 31 de maio de 2021 – Dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município e dá outras providências.

Portaria Intersecretarial SMS; SMADS; SMDHC nº 1, de 23 de junho de 2021 (Portaria SMS nº 261/21) – Estabelece os procedimentos destinados às usuárias do Sistema Único de Saúde do Município de São Paulo durante período de acolhimento institucional sigiloso.

LM nº 17.579, de 26 de julho de 2021 – Dispõe sobre o encaminhamento das solicitações de acolhimento emergencial e de auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência.

Portaria SMADS nº 58, de 2 de setembro de 2021 – Dispõe sobre a operação da Central de Vagas de Acolhimento Institucional e Familiar da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo.

LM nº 17.699, de 22 de outubro de 2021 – Determina a inclusão de serviços de proteção à mulher vítima de violência nos sites da Prefeitura do Município e da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências.

LF nº 14.232, de 28 de outubro de 2021 – Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO).

DF nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021 – Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio.

LM nº 17.803, de 9 de maio de 2022 – Dispõe sobre a responsabilidade de os condomínios residenciais do Município de São Paulo comunicarem ocorrências de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

LM nº 17.776, de 13 de abril de 2022 – Dispõe sobre a criação, alteração de denominação e extinção dos órgãos que especifica; cria cargos de provimento em comissão, bem como altera a LM nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, e dá outras providências.

LM nº 17.840, de 27 de julho de 2022 – Dispõe sobre a obrigatoriedade da fixação de placas informativas do serviço Disk Denúncia 180 nos sanitários femininos de bares, restaurantes, boates, casas de espetáculos e congêneres, no âmbito do Município de São Paulo.

2.1.3. Definições relevantes – as Redes

Para fins de entendimento, definimos, a seguir, como os termos “rede de enfrentamento”, “rede de atendimento”, “rede especializada” serão utilizados neste Relatório.

O documento Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁴ estabelece os seguintes conceitos:

O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres 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. Portanto, a rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - combate, prevenção, assistência e garantia de direitos - e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres.

Já a **rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços** de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à **ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento**; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento. (Grifos nossos.)

Dessa forma, entendemos que a rede de enfrentamento diz respeito aos órgãos e entidades, de direito público ou privado, bem como a sociedade civil, que tem como objetivo a articulação para formular, implementar, monitorar e avaliar a política de enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher, e a rede de atendimento corresponde à prestação dos serviços e, portanto, pode estar inserida na primeira.

Nesse sentido, utilizaremos:

- “Rede de atendimento da PMSP” para nos referir a todo equipamento ou serviço sob a gestão da Prefeitura do Município de São Paulo: Unidade Básica de Saúde (UBS), Assistência Médica Ambulatorial (AMA), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), hospitais, Central de Atendimento ao Cidadão (156), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), SAICA, etc.

¹⁴ Páginas 7/8. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 03.08.22.

- “Rede especializada” ou “rede de atendimento especializado” para nos referir a todo equipamento ou serviço sob a gestão da SMADS ou SMDHC, voltado ao atendimento à mulher vítima de violência: CMB, CCM, CRM, CDCM, CAMSV, Casa de Passagem, Casa Abrigo, Posto Avançado de Atendimento à Mulheres e Unidade Móvel de Atendimento (Ônibus Lilás);
- “Rede de enfrentamento” para nos referir às diversas entidades que integram a Rede de Enfrentamento à Violência contra Mulheres: Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica do Ministério Público de São Paulo (GEVID); Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública de São Paulo (NUDEM); Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra mulheres, Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs).

2.2. Painel de Referência

Com o objetivo de garantir a qualidade deste trabalho e auxiliar na interpretação dos dados, como preceitua as ISSAI 3000, foi realizado Painel de Referência, que concerne em reunião técnica com especialistas e estudiosos, que lidam com questões voltadas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

O Painel foi realizado na fase de planejamento desta Auditoria Operacional, em 09.09.22, quando foi explicado o objetivo deste trabalho e apresentada a matriz de planejamento, que orientou as questões agora respondidas neste Relatório.

Conforme o Manual de Painel de Referência do TCU, o objeto da reunião técnica é garantir a qualidade do trabalho, conferir a lógica da auditoria e a metodologia utilizada, aconselhar a Auditoria sobre a abordagem adotada, prover opiniões especializadas e independentes, e colaborar para o aprimoramento do trabalho.

Participaram do Painel de Referência diversos atores sociais, como representantes do Gabinete do Conselheiro Relator, do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, do Ministério Público do Estado e de Organizações não Governamentais.

Entre as diversas proposições, os participantes levantaram pontos que estavam contemplados na Matriz de Planejamento e que foram objeto de achados, como o auxílio aluguel (**subitem 4.2.6**), a falta de compreensão da rede de atendimento do que é a violência à mulher (**subitem 4.2.5**) e o dimensionamento da rede (**subitem 4.2.3**).

Os comentários, críticas e sugestões tecidos pelos especialistas foram levados em consideração pela Auditoria e contribuíram para o refinamento da matriz de planejamento e para o aperfeiçoamento deste trabalho.

2.3. Métodos de coleta e de análise dos dados

A análise pretendida implicou no estudo da legislação pertinente e orientações técnicas que envolvem os serviços prestados pelos equipamentos especializados de atendimento à mulher em situação de violência no município de São Paulo, além da comparação desses referenciais com a situação posta, por meio de procedimentos *in loco* e/ou pela análise dos documentos apresentados pela SMDHC e pela SMADS.

Para tanto, utilizamos metodologias diversas, tais como levantamento de critérios e verificação de cumprimento das legislações aplicáveis ao tema (municipal, estadual e federal); entrevistas com representantes da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres na cidade de São Paulo; requisição e análise de documentos e dados apresentados pelas Secretarias; visitas a equipamentos especializados com realização de entrevista com gestoras, gerentes, assessoras e técnicas¹⁵; aplicação de questionários às usuárias sobre a qualidade do atendimento; aplicação de questionário à população da cidade de São Paulo para medir o nível de conhecimento sobre os serviços por meio da ferramenta Google Forms (**subitem 2.3.3**); além da análise de dados.

2.3.1. Visitas a Equipamentos Especializados

Na fase de planejamento, com o objetivo de compreender o panorama da rede de atendimento especializado, pré-definir o escopo (objetivos e critérios) e refletir acerca da melhor abordagem para alcançar o objetivo desta Auditoria, foram entrevistadas técnicas do Centro de Referência

¹⁵ Foram entrevistadas, presencialmente, técnicas do CREAS Vila Mariana e, por telefone, a assistente social do CRM 25 de março. As demais entrevistadas ocupavam cargo de gestão e não eram servidoras de carreira.

Especializado de Assistência Social (CREAS) Vila Mariana e a supervisora da Coordenação de Políticas para Mulheres da SMDHC, quando da visita ao CRM Eliane de Grammont. Também foram visitados o CDCM Butantã e um equipamento sigiloso, o Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV), ambos sob a gestão da SMADS.

Após a realização do Painel de Referência, relatado **no subitem 2.2**, fechou-se o escopo e, na fase de execução, foram visitados outros 13 equipamentos, os quais, ao longo deste Relatório, serão identificados como no Quadro 2 –:

Quadro 2 – Equipamentos visitados

Região	Equipamento	Bairro	Identificação neste Relatório
Leste	CDCM Casa Viviane dos Santos	Lajeado / Guaianases	CDCM Lajeado
Leste	CDCM Casa de Isabel	Itaim Paulista	CDCM Itaim Paulista
Leste	CCM Itaquera	Itaquera	CCM Itaquera
Centro	CDCM Espaço Francisca Franco	Liberdade	CDCM Liberdade
Centro	Casa da Mulher Brasileira (CMB)	Cambuci	Casa da Mulher Brasileira ou CMB
Centro	Posto Avançado de Apoio à Mulher – Estação Santa Cecília	Santa Cecília	Posto Avançado Santa Cecília
Centro	Posto Avançado de Apoio à Mulher – Estação Luz	Luz	Posto Avançado Luz
Oeste	CDCM Casa Marcia Martins	Butantã	CDCM Butantã
Sul	CCM Parelheiros	Parelheiros	CCM Parelheiros
Sul	CCM Capela do Socorro	Capela do Socorro / Grajaú	CCM Capela do Socorro
Sul	CRM Eliane de Grammont	Vila Mariana	CRM Eliane de Grammont
Norte	CRM Casa Brasilândia	Brasilândia	CRM Brasilândia
--	Unidade móvel de atendimento – Ônibus Lilás	--	Ônibus Lilás
--	Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV)	--	Centro de Acolhida da SMADS ou CAMSV

Região	Equipamento	Bairro	Identificação neste Relatório
--	Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth ou Casa de Acolhimento Sigiloso de Longa Duração para Mulheres em Situação de Violência ¹⁶	--	Casa Abrigo
--	Centro de Acolhimento Provisório – Casa de Passagem Rosângela Rigo ou Casa de Acolhimento Provisório para Mulheres em Situação de Violência	--	Casa de Passagem ¹⁷

No total, foram visitados 17 equipamentos da PMSP, sendo 16 especializados no atendimento à mulher vítima de violência, o que corresponde a **43,24%**¹⁸ da rede especializada¹⁹ sob a gestão da SMDHC e SMADS.

2.3.1.1. Critérios para definição das regiões visitadas

A escolha dos locais que foram visitados teve como base o registro de violência contra mulher e o feminicídio disposto, por bairro, no Mapa da Desigualdade²⁰.

Foram visitados equipamentos em 9 das 32 Subprefeituras, selecionadas com base no cruzamento entre as maiores taxas de violência contra a mulher (Quadro 3 –) e de feminicídios (Quadro 4 –):

Quadro 3 – Subprefeituras listadas em ordem decrescente de violência contra a mulher

*	Subprefeitura	Violência contra as mulheres ⁽¹⁾	Equipamentos voltados ao atendimento à mulher
*	Sé	297,83	CDCM “Espaço Francisca Franco” (CDCM Liberdade) CRM 25 de março
*	Parelheiros	297,48	CCM Parelheiros
*	Itaquera	297,39	CDCM Margarida Maria Alves; CCM “Casa Maria da Penha” (CCM Itaquera)

¹⁶ A tipificação (Portaria SMDHC nº 15/21) e o Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem) e informação no site utilizam denominações diversas para a Casa de Passagem e para a Casa Abrigo.

¹⁷ Foi estabelecido, neste Relatório, referir-se ao Centro de Acolhimento Provisório Rosângela Rigo ou Casa de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (nova denominação dada pela tipificação) como **Casa de Passagem** para que fique clara a diferenciação entre **Casa de Acolhimento** Provisório, sob a gestão da SMDHC, e o **Centro de Acolhida** às Mulheres em Situação de Violência, o equipamento sigiloso sob a gestão da SMADS.

¹⁸ São 37 equipamentos ou serviços especializados no atendimento à mulher em situação de violência sob gestão da SMADS ou SMDHC.

¹⁹ Exclusivamente equipamentos da rede especializada no atendimento à mulher vítima de violência sob a gestão da SMDHC e SMADS: 4 CRM, 5 CCM, 1 Casa Abrigo (sigiloso), 1 Casa de Passagem, 3 Postos Avançados, a CMB e a unidade móvel de atendimento (Ônibus Lilás) – unidades sob a gestão da SMDHC; 15 CDCM e 6 CAMSV (sigilosos) – unidades sob a gestão da SMADS.

²⁰ Mapa da Desigualdade, p. 29/30. Disponível em:

https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em 31.11.22.

* Subprefeitura	Violência contra as mulheres ⁽¹⁾	Equipamentos voltados ao atendimento à mulher
V. Maria/V. Guilherme	293,84	CDCM "Mariás"
Mooca	286,29	
* Guaianases	285,37	CDCM "Casa Viviane dos Santos" (CDCM Lajeado); CDCM "Helena Vitória Fernandes"
Penha	258,21	
São Miguel	251,58	
Santo Amaro	248,75	CCM Santo Amaro
* Freguesia do Ó/Brasilândia	247,43	CDCM Brasilândia; CRM Brasilândia
* Capela do Socorro	244,10	CCM Capela do Socorro
Pirituba/Jaraguá	243,26	
Ermelino Matarazzo	239,26	
Jabaquara	224,20	
Casa Verde	218,60	CDCM Centro de Integração Social da Mulher II
* Itaim Paulista	218,24	CDCM "Naná Serafim – Casa Isabel" (CDCM Itaim Paulista)
Santana/Tucuruvi	217,96	
Perus	217,41	CCM Perus
* Butantã	214,99	CDCM "Casa Márcia Martins" (CDCM Butantã)
M'Boi Mirim	214,09	CDCM "Casa Sofia"
Tremembé/Jaçanã	210,63	
Sapopemba	204,20	
Cidade Tiradentes	204,10	CDCM "Casa Anastácia"
Campo Limpo	203,34	CDCM "Mulheres Vivas"
Pinheiros	201,06	
Vila Prudente	193,69	CDCM "Casa Zizi"
Lapa	192,52	
Cidade Ademar	189,38	CDCM "Casa da Mulher – CRÊ-SER"
São Mateus	187,89	CDCM "Casa Cidinha Kopcak"
Ipiranga	184,98	CDCM "Sonia Maira Batista"
* Vila Mariana	157,77	CRM Casa Eliane de Grammont
Aricanduva	128,96	

Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em:

https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22

* Visitados equipamentos nessas subprefeituras.

(1) Trata-se de coeficiente de mulheres vítimas de violência (todas as categorias) para cada dez mil mulheres residentes de 20 a 59 anos, por distrito. Para esse cálculo, de acordo com informações do documento, foram considerados os registros por local de ocorrência do crime. Fontes de dados usadas no Mapa da Desigualdade foram: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) e o Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE).

Quadro 4 – Subprefeituras listadas em ordem decrescente de feminicídio e quantidade de equipamento especializado

* Subprefeitura/ Distrito	Feminicídio ⁽¹⁾	CRM	CCM	CDCM
* Guaianases	3,69			2
* Parelheiros	2,45		1	
Mooca	0,96			
* Itaim Paulista	0,83			1

* Subprefeitura/ Distrito	Feminicídio ⁽¹⁾	CRM	CCM	CDCM
* Freguesia do Ó/Brasilândia.	0,62	1		1
São Mateus	0,56			1
São Miguel	0,52			
* Butantã	0,50			1
* Capela do Socorro	0,47		1	
V. Maria/V. Guilherme	0,45			1
Lapa	0,41			
Cidade Ademar	0,36			1
* Itaquera	0,35		1	1
Santana/Tucuruvi	0,30			
* Vila Mariana	0,28	1		
Cidade Tiradentes	0,27			1
M' Boi Mirim	0,26			1
Campo Limpo	0,23	1		1
* Sé*	0,14	1		1
Penha	0,14			
Pirituba/Jaraguá	0,14			
Santo Amaro	0,00		1	
Ermelino Matarazzo	0,00			
Jabaquara	0,00			
Casa Verde	0,00			1
Perus	0,00		1	
Jaçanã	0,00			
Sapopemba	0,00			
Pinheiros	0,00			
Vila Prudente	0,00			1
Ipiranga	0,00			
Aricanduva/Formosa/Carrão	0,00			
Total de equipamentos que atendem demanda espontânea (porta aberta)	--	4	5	15

Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em:

https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22.

* Visitados equipamentos nessas subprefeituras.

**A Casa da Mulher Brasileira fica no Cambuci, subprefeitura Sé.

São 37 equipamentos da rede especializada PMSP no atendimento à mulher vítima de violência sob a gestão da SMDHC ou da SMADS: 4 CRM, 5 CCM, 1 Casa Abrigo (sigiloso sob a gestão da SMDHC), 1 Casa de Passagem, 3 Postos Avançados, a CMB; a unidade móvel de atendimento (Ônibus Lilás), 15 CDCM e 6 CAMSV (sigiloso sob a gestão da SMADS).

(1) Trata-se de coeficiente de mulheres vítimas de feminicídio para cada dez mil mulheres residentes de 20 a 59 anos, por distrito. Para esse cálculo, de acordo com informações do documento, foram considerados os registros por local de ocorrência do crime. Fontes de dados usadas no Mapa da Desigualdade foram: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) e o Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE).

Ademais, foi considerada a proporção da população por região, ou seja, mais unidades foram visitas nas regiões Leste e Sul, uma vez que há maior concentração populacional (mais de 65% da população paulistana) nessas regiões, como se observa no Gráfico 4, no **subitem 2.3.3.1**, mais adiante.

2.3.1.2. Descritivo abreviado das visitas

Foram realizadas visitas a 16 serviços, sendo 4 CDCMs, 2 CRMs, 3 CCMs, a Casa de Passagem, a Casa Abrigo, a Casa da Mulher Brasileira (CMB), 2 Postos Avançados de Atendimento à Mulher e o Ônibus Lilás e um Centro de Acolhida à Mulher em Situação de Violência (CAMSV), no período de 27.07.22 a 20.10.22. As visitas tiveram duração de 3 a 4 horas, em que a Auditoria conheceu o espaço físico e entrevistou as gestoras dos equipamentos. Em algumas unidades, como registrado no **subitem 2.3.2**, foi aplicada entrevista estruturada às usuárias dos serviços.

No Anexo I desse relatório, apresentamos, em formato de quadro, as principais observações identificadas nas visitas.

2.3.2. Entrevista estruturada aplicada às usuárias dos serviços

Com o objetivo de compreender se haveria dificuldade de acesso aos equipamentos especializados e a satisfação da usuária com o serviço oferecido, programaram-se entrevistas com usuárias.

Não cabendo à Auditoria avaliar a gravidade da ofensa recebida, a fim de se preservar a usuária, foi acordado com as Secretarias que solicitaríamos à coordenadora ou à gestora da unidade que analisasse ser cabível, no momento da visita, a entrevista.

Também foi estabelecido, quanto aos abrigos sigilosos, que não entrevistariamos mulheres recém acolhidas ou nos cuidados dos filhos.

Na entrevista aplicada aos equipamentos não sigilosos havia 10 perguntas fechadas de múltipla escolha ou caixas de seleção, com possibilidade de registro no campo aberto “outro” ou “observação”.

Questionou-se qual o grau de satisfação da usuária com o atendimento inicial, a psicóloga, a assistente social, o atendimento jurídico e as atividades em grupo (oficinas). Buscou-se saber se seria o primeiro atendimento ou o acompanhamento, ou ainda, se a usuária foi ao equipamento somente para a realização de oficinas; por quais serviços a usuária passou, como ficou sabendo da existência do serviço e se houve dificuldade para conseguir o atendimento.

Nas 12 unidades visitadas (porta aberta), somente em 5 delas havia usuárias. Algumas mulheres estavam em atendimento (CMB e CRM Brasilândia) ou participando de oficinas (CDCM Lajeado, CDCM Liberdade e CCM Capela do Socorro).

As demais 7 unidades que atendem por demanda espontânea estavam vazias (CRM Eliane de Grammont, CDCM Butantã, CDCM Itaim Paulista, CCM Parelheiros, CCM Itaquera e os 2 Postos Avançados), ou seja, 58,3% dos equipamentos não tiveram atendimento no período médio de 3 horas que a Auditoria esteve na unidade.

Foram entrevistadas as 5 mulheres que estiveram no CDCM Liberdade durante a visita da Auditoria (4 para realização de oficina e 1 para atendimento com psicóloga²¹). Todas as mulheres registraram que os serviços pelos quais passaram são bons ou excelentes. Não houve registro de dificuldade de acesso. As observações feitas foram quanto à quantidade e tipos de atividades que gostariam de participar e quanto à quantidade e diversidade de lanches²² oferecidos no final da oficina, temas que não estão no escopo desse trabalho.

As 2 mulheres que estiveram no CRM Brasilândia também registraram como excelente o atendimento pelo qual passaram (recepção e conversa com a gestora), mas o equipamento não oferece serviços de assistência social, psicólogo, jurídico ou oficinas, o que será tratado no **subitem 4.1.2.**

Quanto aos equipamentos sigilosos, no Centro de Acolhida à Mulher em Situação de Violência (CAMSV) havia 2 mulheres, sendo que 1 era recém acolhida. A outra mulher estava nos cuidados com o filho pequeno; no CMB havia 2 recém acolhidas; na Casa Abrigo, a munícipe presente estava cuidando de seu filho. Entrevistamos as 5 mulheres abrigadas na Casa de Passagem.

Na entrevista aplicada na Casa de Passagem havia 8 perguntas fechadas de múltipla escolha, com possibilidade de registro no campo aberto “observação”. Houve uma pergunta aberta em que se questionou “Em sua opinião, o que você acha que poderia melhorar?”

²¹ A usuária não pôde ser atendida, pois a vaga de psicóloga estava aberta, em processo de contratação.

²² A gestora do CDCM Lajeado registrou que muitas mulheres participam de diversas oficinas durante o mês e, algumas vezes, no mesmo dia, também com o objetivo de alimentar-se, tendo em vista a vulnerabilidade socioeconômica da população local. A alimentação (lanche) é oferecida de acordo com o plano de trabalho e a disponibilidade financeira.

Foi considerado pertinente questionar se a usuária sabia da existência desse tipo de serviço (e não do endereço onde o equipamento está localizado), uma vez que está no escopo dessa auditoria a análise da divulgação dos serviços ofertados pelo Município (**subitem 4.2.1**).

Questionou-se qual o grau de satisfação da usuária com a limpeza do abrigo, a alimentação, os encaminhamentos oferecidos, as atividades em grupo (oficinas ou rodas de conversa) e os atendimentos com a psicóloga e com a assistente social.

O uso de pesquisas de satisfação para mensuração da prestação de serviços e monitoramento será tratado no **subitem 4.3.3**.

2.3.3. Pesquisa feita pelo Google Forms com a população de SP

Foi realizada pesquisa com o objetivo de compreender em que medida a população residente no município de São Paulo tem conhecimento acerca da existência de serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência. A avaliação não se restringiu à população feminina, uma vez que pessoas de todos os gêneros devem compreender o que é a violência e auxiliar a mulher a buscar ajuda.

A pesquisa, aberta de 20.09.22 a 10.10.22, teve 1.023 respondentes. Desses, foram desconsiderados aqueles que não residem na cidade de São Paulo (109), restando 914 pessoas, sendo 772 mulheres, 139 homens, 2 não responderam e 1 declarou-se não binário.

O questionário foi composto por 14 questões, que foram respondidas seguindo fluxos diferentes.

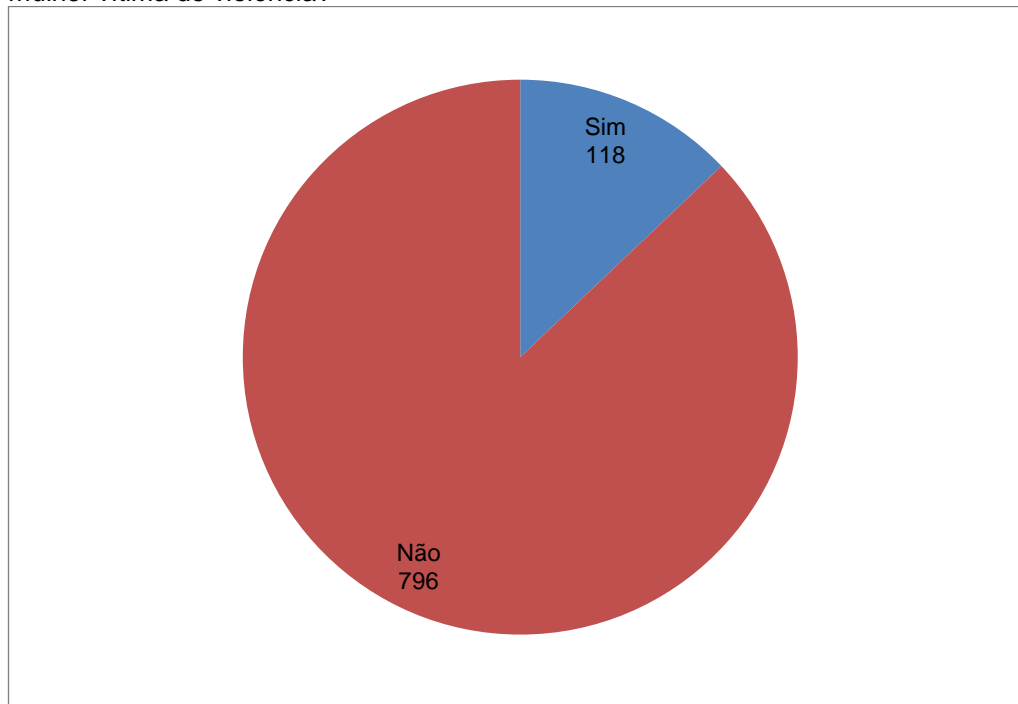
As questões sobre região de residência, idade e gênero foram comuns a todos os 1.023 respondentes.

Os 109 respondentes que declaravam não residir na cidade de São Paulo não tinham acesso ao questionário. As demais 914 pessoas seguiram fluxos diversos na pesquisa, podendo ter acesso completo ou parcial ao questionário.

Dos 914 respondentes, 118 trabalham ou estudavam o tema e tiveram acesso parcial ao questionário. Dos 796 que não trabalham ou estudam o tema, 143 não conhecem mulheres vítimas de violência, razão pela qual tiveram acesso parcial ao questionário. Tiveram acesso ao

questionário completo, as 653 pessoas que declararam ser residentes da cidade de São Paulo e que **não trabalham** ou realizam pesquisas voltadas ao tema e que, também, **conhecem** mulher vítima de violência, ou seja, 82% das respostas válidas:

Gráfico 1 – Resposta à questão: Você trabalha ou realiza pesquisas ou estudos em local voltado ao atendimento à mulher vítima de violência?



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

Esses 82% (653 pessoas) responderam a 14 questões predominantemente fechadas, apresentadas de duas formas: com alternativas excludentes (sem possibilidade de registrar mais de uma) ou caixas de seleção que permitiam escolhas concomitantes. Em algumas das questões havia uma alternativa aberta no campo “outro”:

1. Qual sua idade?

Alternativas: 12 a 18 anos; 18 a 24 anos; 25 a 40 anos; 41 a 59 anos; 60 a 74 anos; Acima de 75 anos.

2. Qual seu gênero?

Alternativas: Mulher; Homem; Prefiro não responder; Outro.

3. Em qual região da cidade de São Paulo você reside?

Alternativas: Centro; Leste; Norte; Oeste; Sul.

4. Qual sua renda familiar, em salários mínimos?

Alternativas: Até 2; De 3 a 5; De 6 a 10; Acima de 10; Não tenho renda; Prefiro não responder.

5. Você trabalha ou realiza pesquisas ou estudos em local voltado ao atendimento à mulher vítima de violência?

Alternativas: Sim; Não.

6. Você já ouviu falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica?

Alternativas: Sim; Não.

7. Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo?

Múltipla escolha: Casa Abrigo; Casa da Mulher Brasileira (CMB); Casa de Acolhimento Provisório; Casa de Passagem para Mulheres Vítimas de Violência; Casas da Mulher; Centro de Acolhimento Especial para Mulheres (CAE); Centro de Cidadania da Mulher (CCM); Centro de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM); Centro de Referência da Mulher (CRM); Ônibus Lilás; Postos Avançados de Apoio à Mulher; Não conheço e nunca ouvi falar de nenhum desses locais; Sei que existem locais para atendimento à mulher, mas não conheço; Outro.

8. Você conhece alguma mulher que já foi vítima de violência doméstica (pode ser violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual)?

Alternativas: Sim; Não; Fui vítima de violência doméstica.

9. Qual tipo de violência você ou a mulher que conhece sofreu?

Caixas de seleção: Física; Moral; Patrimonial; Psicológica; Sexual; Prefiro não responder; Outro.

10. Você ou a mulher que você conhece, vítima de violência doméstica, procurou ajuda em estabelecimentos públicos?

Alternativas: Sim; Não; Não sei.

11. Em quais locais você ou a mulher que você conhece, vítima de violência doméstica, procurou ajuda?

Caixas de seleção: Delegacia; Igreja ou comunidade religiosa; Família; Hospital; UBS; Não sei; Outro:

12. Você ou a mulher que você conhece, vítima de violência doméstica, recebeu ajuda?

Alternativas: Sim; Não; Não sei.

13. Você já teve conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura de São Paulo para divulgação dos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência?

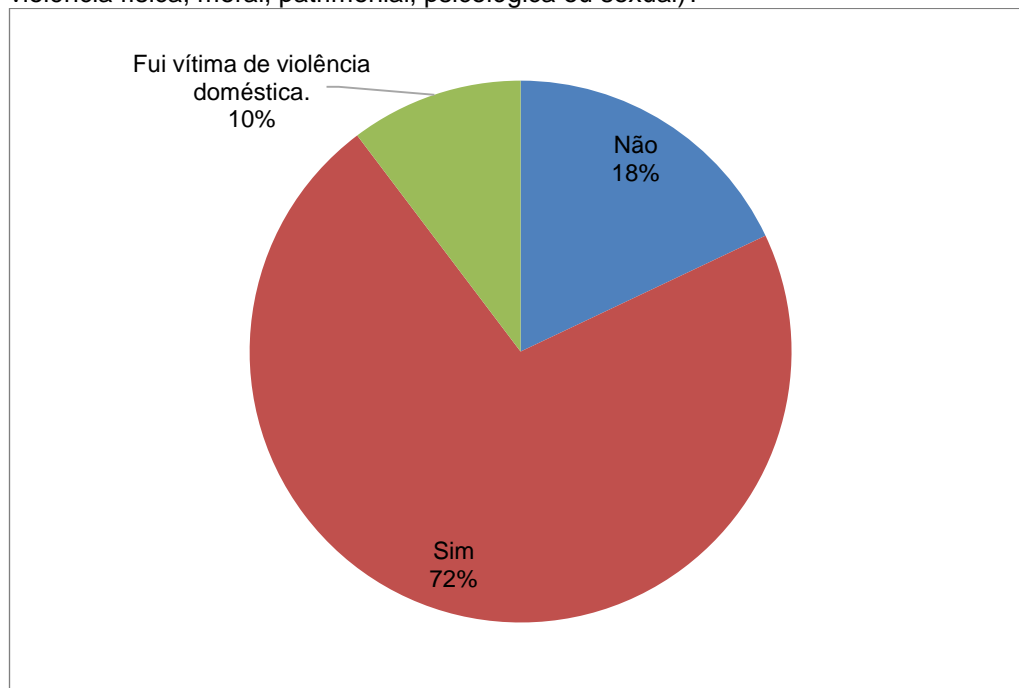
Alternativas: Sim; Não.

14. Se sim, como você teve conhecimento?

Caixas de seleção: Em transporte público (ônibus, metrô, trem, etc.); Em unidades ou serviços de saúde (UBS, hospitais, etc.); Não me recordo; Em palestras ou eventos (em escolas, templos, empresas, etc.); Em mídias tradicionais (televisão, rádio, etc.); Em redes sociais (Facebook, Instagram, YouTube, etc.); Outro.

Os residentes da cidade de São Paulo que não trabalham e não realizam pesquisas em locais voltados ao atendimento à mulher vítima de violência e, ainda, que não conhecem pessoa vítima de violência doméstica responderam a 11 questões (questões de 1 a 8; 13 e 14). Foram 143 pessoas (18%).

Gráfico 2 – Resposta à questão: Você conhece alguma mulher que já foi vítima de violência doméstica (pode ser violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual)?



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

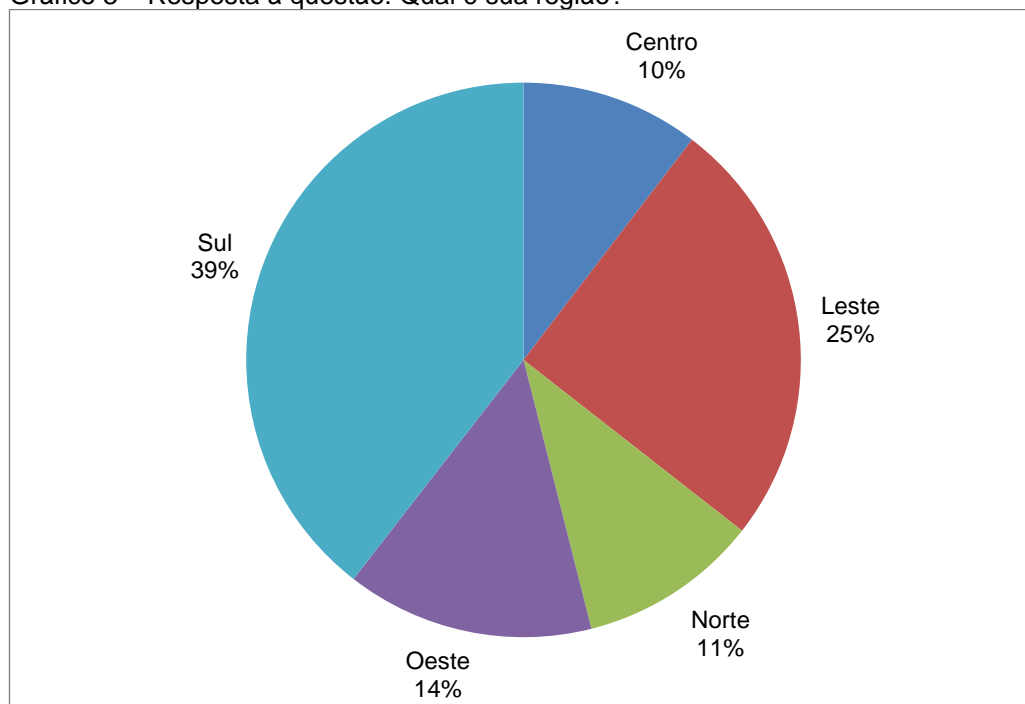
Já aqueles 118 respondentes que trabalham ou realizam pesquisas ou estudos em local voltado ao tema responderam a 8 questões (questões de 1 a 5; 13 e 14).

2.3.3.1. Relevância estatística e representatividade da amostra

A população estimada da cidade de São Paulo no ano de 2021 era de 12.396.372 pessoas, de acordo com o IBGE²³. Para essa população, a amostra ideal deveria mostrar a heterogeneidade da população em cada um de seus estratos, buscando preservar as características populacionais, de modo a refletir todo o grupo.

Pela limitação de tempo e recursos, considerou-se que a pesquisa teve relevância estatística por ter havido respondentes em todas as regiões da cidade (Gráfico 3 –) em quantidade proporcional à distribuição populacional de São Paulo (0).

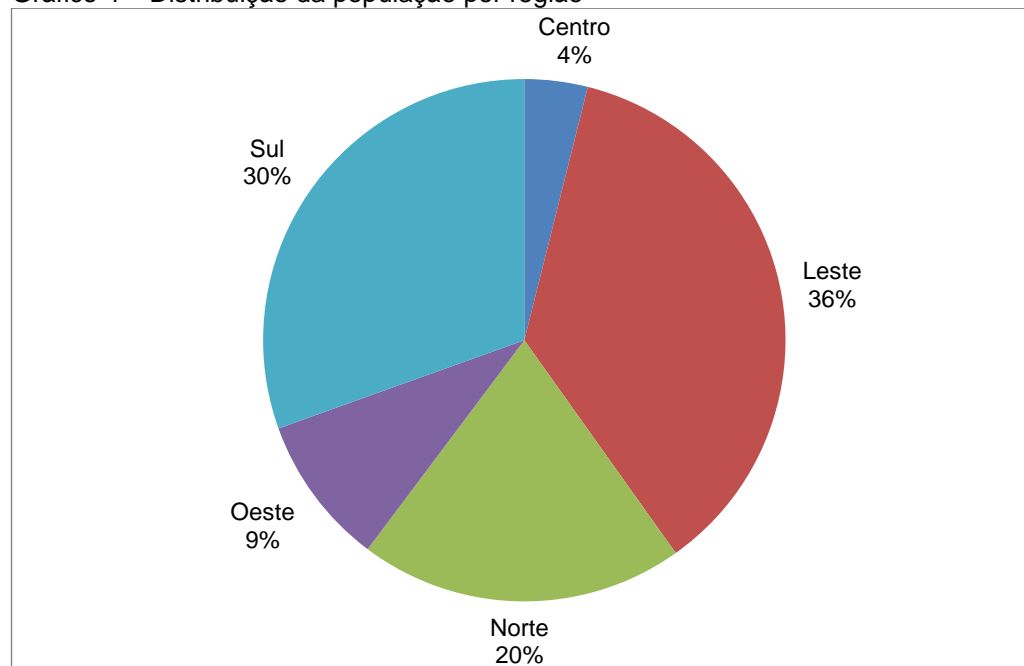
Gráfico 3 – Resposta à questão: Qual é sua região?



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

²³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 24.10.22.

Gráfico 4 – Distribuição da população por região



Fonte: Auditoria com base nos dados disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758 e https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/demografia/index.php?p=260265. Acesso em 31.10.22.

Na cidade São Paulo, a proporção de mulheres e homens é de, em média²⁴, de 52,4% e 47,6% respectivamente.

Essa proporção não foi alcançada na pesquisa realizada: das 914 pessoas²⁵ que responderam ao questionário, 84,74% (772) são mulheres e 15,26% (139) homens²⁶.

Mesmo sem a similaridade entre as proporções de homens e mulheres paulistanas e os respondentes, dada a natureza do trabalho, a pesquisa foi considerada relevante.

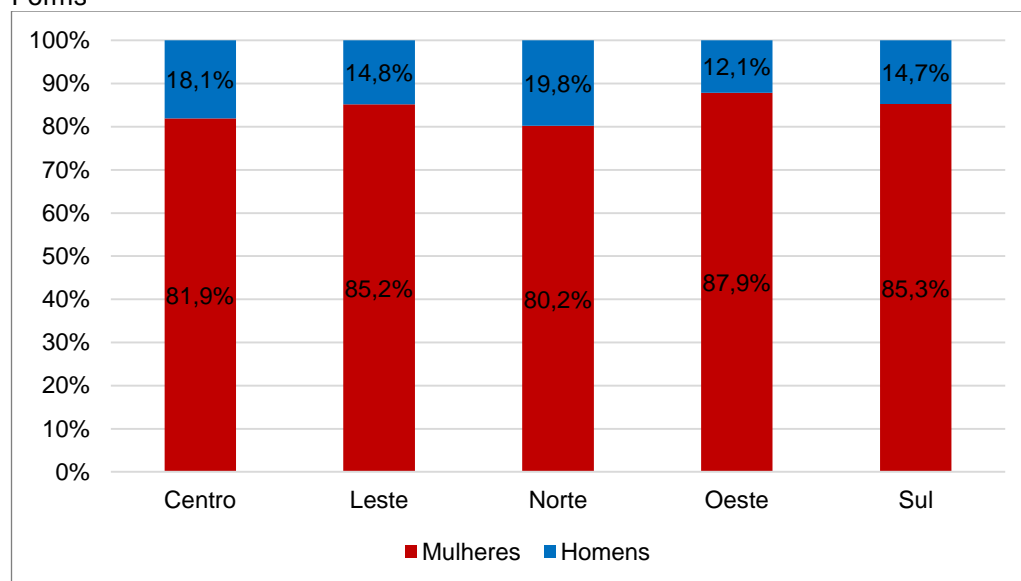
²⁴ Mapa da Desigualdade 2021, p.10. Disponível em [Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf \(nossasaopaulo.org.br\)](https://nossasaopaulo.org.br/). Acesso em: 29.11.22.

²⁵ A pesquisa teve 1.023 acessos. Desses acessos, 109 pessoas, que não residem na cidade de São Paulo, não puderam preencher a pesquisa. As demais 914 pessoas, que responderam ao questionário, fazem parte da análise.

²⁶ Duas pessoas não responderam e 1 declarou-se não binária.

Nota-se, também, no gráfico abaixo, que a proporção de mulheres e homens, por região, embora diferente, é a próxima da média, de 85% de mulheres e 15% de homens, considerando o grupo pesquisado.

Gráfico 5 – Proporção de respondentes mulheres e homens, por região, na cidade de São Paulo – pesquisa Google Forms

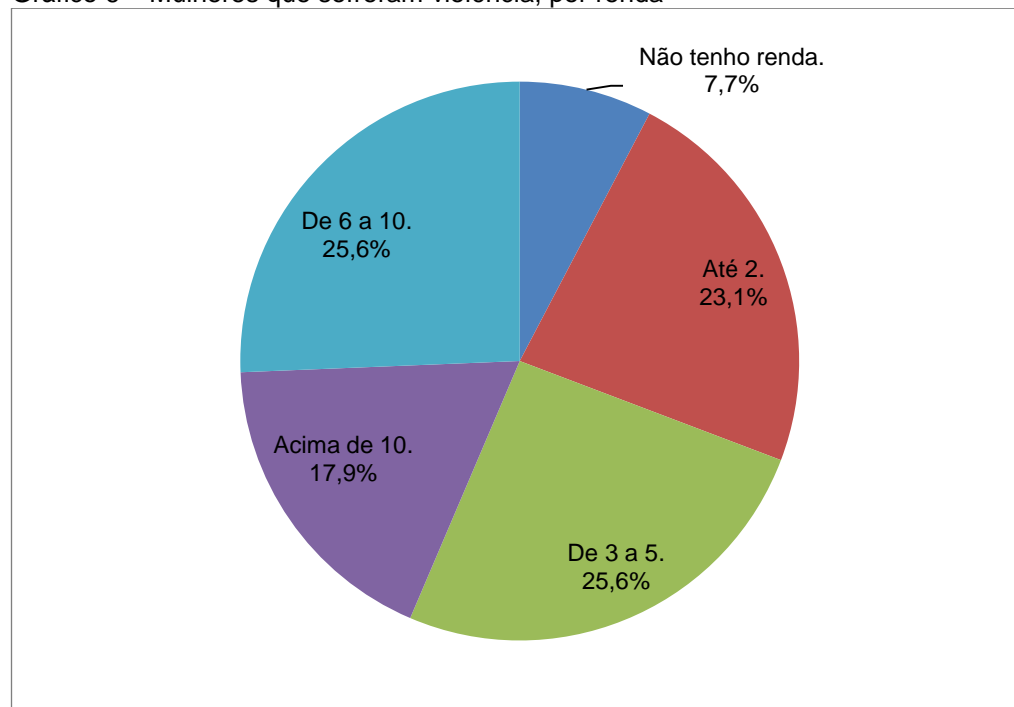


Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

Os estratos sociais, quanto à divisão de renda na Capital, também não puderam ser alcançados. Pondera-se, contudo, as limitações da pesquisa, uma vez que se atingiram mulheres e homens que dispunham de acesso à internet, de modo que não seria possível atingir a diversidade populacional.

Se consideramos somente as 75 mulheres que assinalaram na pesquisa que foram vítimas de violência, 30,8% recebem até 2 salários mínimos e 56,4% delas recebe até 5 salários mínimos:

Gráfico 6 – Mulheres que sofreram violência, por renda



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

Quanto à precisão da estimativa, foi admitido erro máximo de 5% e nível de confiança de 95%. Para atender a essa expectativa, seriam necessários ao menos 385 formulários preenchidos. Recebemos 1.023 respostas, sendo válidos, para nosso objetivo 914. Essa amostra permite o grau ou intervalo de confiança de 99% e margem de erro de 4,27%, considerando a população de 12.396.372 munícipes, estimada pelo IBGE²⁷.

Como o principal objetivo da pesquisa foi compreender em que medida a população tem conhecimento acerca da existência de serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência, os 796 respondentes que responderam que não trabalham com o tema ou realizam pesquisas ou estudos voltados ao assunto ultrapassou a expectativa da amostra ideal, permitindo alcançar o nível de confiança de 99% e erro de 4,5% ou confiança de 95% e erro de 3,5%.

²⁷ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 24.10.22.

2.4. Limitações do trabalho de auditoria

Quanto às limitações para as análises realizadas, destacam-se: limitação de recursos humanos e temporal para ampliar a amostra nas análises de satisfação da usuária; equipamentos sem a presença de usuárias para aplicação dos questionários; fragilidade no controle dos dados coletados pela SMDHC e apresentados à auditoria.

3. SERVIÇOS VOLTADOS À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Lei Federal (LF) nº 11.340/06, Lei Maria da Penha, criou mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo mecanismos para assistir às mulheres em situação de violência doméstica e familiar e protegê-las, estabelecendo a responsabilidade partilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, cada um na sua esfera de competência, a fim de assegurar que a lei seja cumprida.

Em seu artigo 9º estabelece que:

A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

Além disso, os artigos 35 e 36 da referida LF estabelecem:

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.

Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Considerando não somente a publicação da Lei Maria da Penha, como também a obrigação do Estado em assegurar a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações, nos termos do § 8º, art. 226 da Constituição Federal (CF), o Município instituiu, por meio do DM nº 48.495/07, o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que prevê, entre outras medidas, a criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

O DM estabelece como de responsabilidade da Coordenadoria da Mulher²⁸ a coordenação e o acompanhamento de políticas de interesse específico da mulher e a coordenação do Programa em parceria com a SMADS, dentre outros órgãos²⁹.

No município de São Paulo, a Lei Municipal (LM) nº 15.203/10 estabeleceu diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência:

Art. 1º Na formulação e implementação da Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, o Poder Público pautar-se-á pelas seguintes diretrizes, dentre outras possíveis e necessárias, voltadas **à prevenção e ao controle da violência contra as mulheres, bem como ao atendimento das que vierem a se tornar vítimas dessa violência**: (Grifo nosso)

I. desenvolvimento de ação de atendimento prioritário, especialmente de natureza médica, psicológica, jurídica e de assistência social, de modo interdisciplinar e intersetorial, às mulheres em situação de violência;

[...]

IV. manutenção e ampliação, de acordo com a necessidade, de abrigos para mulheres em situação de violência;

[...]

²⁸ A Coordenadoria da Mulher, à época, estava ligada à Secretaria Especial para Participação e Parceria. Depois de estruturações da PMSP, suas atribuições passaram à Coordenação de Políticas para Mulheres (SMDHC), que absorveu as competências daquela coordenadoria.

²⁹ DM nº 48.495/07, art. 2º: "O Programa será coordenado pela Secretaria Especial para Participação e Parceria - SEPP, por meio da Coordenadoria da Mulher, e, mediante competências específicas, desenvolvido em parceria com as Secretarias Municipais da Saúde - SMS, de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, de Educação - SME, do Trabalho - SMTRAB, de Habitação - SEHAB, de Coordenação das Subprefeituras - SMSP, de Gestão - SMG, de Governo - SGM, bem assim com a Guarda Civil Metropolitana e a Comissão Municipal de Direitos Humanos."

VII. disponibilização de central de atendimento destinada à prestação de informações por meio de contato pessoal, telefônico ou eletrônico e ao recebimento de denúncias sobre atos de violência contra as mulheres.

Atualmente, no Município de São Paulo, os serviços especializados no fortalecimento da mulher e no atendimento à mulher em situação de violência doméstica são geridos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

3.1. Equipamentos sob gestão da SMADS

Na cidade de São Paulo, a Política de Assistência Social e os serviços que compõem a rede socioassistencial de proteção social estão sob gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS).

Dos 37 equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência, 21 estão sob gestão da SMADS. São 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCMs) e 06 Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSVs).

3.1.1. Centro de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM)

A SMADS conta atualmente com 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM). Há previsão no Plano de Metas de transferência dos CDCMs para a gestão da SMDHC, fato que será tratado no **subitem 4.3.1**.

O CDCM é um serviço socioassistencial tipificado desde 2010, por meio da Portaria SMADS nº 46/10 e faz parte da rede de equipamentos especializados³⁰ de proteção especial de média complexidade. Essa proteção de média complexidade diz respeito ao oferecimento de serviços a pessoas ou famílias em situação de risco pessoal e social e/ou violação de direitos.³¹

³⁰ Neste Relatório referenciada como “rede especializada”, sem distinção quanto à complexidade.

³¹ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protacao_social_especial/index.php?p=17335. Acesso em 30.11.22.

O CDCM tem como objetivo acolher as mulheres em situação de violência, oferecendo atendimento psicossocial, orientações e encaminhamento jurídico necessários à superação da situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania.

Dentre os serviços que o CDCM deve oferecer, ressaltamos o atendimento social, psicológico, jurídico, além de orientação individual ou em grupo.

O serviço pode ser acessado por demanda espontânea, encaminhamento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), do CREAS ou de outros serviços da rede de enfrentamento.

Ademais, a execução dos serviços é realizada por meio de parcerias entre a SMADS e organizações da sociedade civil, sob a regulamentação da LF nº 13.019/14, do DM nº 57.575/16, da Instrução Normativa SMADS nº 03/18, além de outras normas específicas editadas pela SMADS.

Em relação ao quadro de recursos humanos do CDCM, a Portaria SMADS nº 46/10 estabelece: 1 gerente de serviço, 2 técnicos (1 assistente social e 1 psicóloga, para cada 100 usuários), 1 advogado, 1 orientador socioeducativo para cada 100 usuários; 1 auxiliar administrativo, 1 agente operacional e oficineiros (de 100 a 150 vagas: 32 horas oficina mensal).

A SMADS informou que para os CDCMs que ofertam 150 vagas há o acréscimo de 1 técnico (assistente social ou psicóloga) e 1 orientador socioeducativo no quadro de recursos humanos.

Dos 15 CDCMs em funcionamento, 13 ofertam 100 vagas por equipamento, e 2 ofertam 150 vagas.

Não está previsto serviço de segurança para os equipamentos, contudo, em vista ao CDCM Lajeado observamos que há segurança. A gestora da unidade informou que o serviço já foi assaltado e invadido mais de 10 vezes, por esse motivo, foi autorizada a contratação.

Em visita a CDCMs nos bairros Butantã, Lajeado, Itaim Paulista e Liberdade identificamos a oferta dos serviços, conforme a tipificação.

3.1.2. Centro de Acolhida para Mulheres em situação de violência (CAMSV)

O Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV) também é um serviço socioassistencial, tipificado por meio da Portaria SMADS nº 46/10, e faz parte da rede especializada de equipamentos³² de proteção especial de alta complexidade. A proteção especial de alta complexidade se propõe a ofertar serviços especializados a pessoas ou famílias que estão afastados temporariamente do círculo familiar de origem.³³

O CAMSV oferece acolhimento provisório para mulheres em situação de risco de morte ou ameaça em razão de violência, dentre as quais, a violência doméstica e familiar. Em face do risco, os equipamentos têm sigilosas a localização e a identidade do público atendido, em consonância com o disposto no Anexo I da Portaria SMADS nº 46/10:

Oferecer **acolhimento provisório, por até 6 meses, podendo ser prorrogado** a depender do caso, para mulheres acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, demais violências causadoras de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. O funcionamento deve ocorrer em regime de co-gestão e garantir a integridade e o sigilo obrigatório quanto a identidade do público atendido. Deve ser desenvolvido em local sigiloso sem indicação da natureza institucional do serviço.³⁴

A referida Portaria estabelece que o objetivo do CAMSV é:

Acolher mulheres vítimas de violência, abusos e exploração, oferecendo proteção integral, condições para o fortalecimento de sua autoestima, autonomia pessoal e social, contribuindo para a superação e prevenção da situação de violência e ruptura de vínculos.

Dentre as principais atividades estabelecidas pela Portaria SMADS nº 46/10, para o trabalho social prestado no CAMSV, destacamos, além da construção e acompanhamento do Plano Individual de Atendimento (PIA), a orientação e inserção em projetos/programas de capacitação e preparação para o mundo do trabalho.

³² Neste Relatório referenciada como “rede especializada”, sem distinção quanto à complexidade.

³³ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protacao_social_especial/index.php?p=17335. Acesso em 30.11.22.

³⁴ Anexo I, fl. 145.

Em visita a um centro de acolhida sigiloso (CAMSV), gerenciado por meio de parceria³⁵, identificamos que os serviços estavam sendo prestados, inclusive com atendimento social, articulação para conseguir vaga em escola para filhos abrigados e garantia de sigilo das informações, em parceria com a SME e SMS.

Constatamos que o quadro de profissionais do equipamento estava conforme o disposto no Anexo I da Portaria SMADS nº 46/10, fl. 145, que estabelece a formação técnica e a quantidade mínima dos profissionais que compõem a equipe do serviço.

3.2. Equipamentos sob gestão da SMDHC

Dos 37 equipamentos e serviços especializados no atendimento à mulher em situação de violência, 16 estão sob gestão da SMDHC:

Quadro 5 – Equipamentos sob gestão da SMDHC

Equipamento	Quantidade
Centro de Cidadania da Mulher (CCM)	5
Centro de Referência da Mulher (CRM)	4
Casa da Mulher Brasileira (CMB)	1
Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração* – Casa de Passagem*	1
Casa de Acolhimento Sigiloso de Longa Duração* – Casa Abrigo**	1
Unidade Móvel de Atendimento (Ônibus Lilás)	1
Postos Avançados de Apoio à Mulher	3
Total	16

Fonte: elaborado pela Auditoria. Informações fornecidas pela SMDHC e nos sites dessa Secretaria.

*Nomenclatura dada pelo Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos: Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), p. 12.

** A Casa de Passagem também é conhecida como Casa de Passagem Rosângela Rigo e a Casa Abrigo também é conhecida como Casa Abrigo Helenira de Souza Rezende.

A seguir apresentamos as demais legislações e diretrizes que normatizam os equipamentos citados e os serviços por eles realizados.

³⁵ A execução dos serviços é realizada por meio de parcerias entre a SMADS e organizações da sociedade civil, sob a regulamentação da LF nº 13.019/14, do DM nº 57.575/16, da tipificação do serviço (Portaria SMADS nº 46/10) e da Instrução Normativa SMADS nº 03/18, além de outras normas específicas editadas por essa Secretaria. O DM nº 57.575/16 regulamenta a LF nº 13.019/14.

3.2.1. Centro de Referência da Mulher (CRM)

Os Centros de Referência da Mulher (CRMs) e os Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) passaram a ser denominados Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) com a publicação da tipificação do equipamento (Portaria SMDHC nº 15/21) e a edição do Manual de Atendimento – Rede de Atendimento de Direitos Humanos: Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento às Mulheres (Ônibus Lilás)³⁶, uma vez que se pretende a uniformização da oferta de serviços nesses dois equipamentos:

[...] aproveitando o melhor de tudo do que havia sido construído nas últimas décadas, tomamos como missão a institucionalização, o fortalecimento e a integração desses serviços em uma Rede capaz de atuar de forma articulada, transversal e segundo uma perspectiva verdadeiramente interseccional.³⁷

[...]

Considerando como referência a experiência desses serviços, as demandas apresentadas pelas mulheres e a necessidade de garantir a mesma qualidade de atendimento nos diversos territórios da cidade, através da portaria SMDHC nº 15 de 01 de março de 2021, foi proposto um modelo único e compartilhado de oferta dos serviços para os Centros de Referência da Mulher e os Centros de Cidadania da Mulher, o qual será detalhado ao longo deste documento.³⁸

Constatamos que, ao longo do tempo, os dois tipos de equipamentos passaram a oferecer os mesmos serviços, o que justifica a unificação e a alteração de nomenclatura.

Nas visitas realizadas, verificamos pontos de atenção na execução dos serviços, o que será apontado nos subitens **4.1.1**, **4.1.2** e **4.1.3** do Relatório.

O serviço pode ser acessado por demanda espontânea ou por encaminhamento de outros serviços da rede de enfrentamento.

O Centro de Referência da Mulher Eliane de Grammont, criado como projeto-piloto por meio do DM nº 32.335/92, e a Casa Brasilândia – Centro de Atendimento à Mulher (CRM Brasilândia),

³⁶ Doravante: Manual de Atendimento – Casas da Mulher.

³⁷ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 4.

³⁸ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 15/16.

criada por meio do DM nº 44.149/03, representam o marco na oferta de serviços públicos de atendimento especializado às mulheres nos casos de violência de gênero.

Nos anos seguintes foram criados três CRMs: o CRM 25 de março, em 2008, por meio do Projeto Inclusão Social Urbana – Nós do Centro, fruto de uma cooperação bilateral entre Prefeitura e União Europeia visando a inclusão social, econômica e cultural dos grupos mais vulneráveis da região central da cidade e, em 2016, o CRM Maria de Lourdes Rodrigues, no Capão Redondo, e o CRM Onóris Ferreira Dias, em São Miguel Paulista.

Atualmente, dos equipamentos citados, apenas o CRM Onóris Ferreira Dias não está em funcionamento, pois teve suas atividades encerradas em 2017, com a descontinuidade da parceria, **sendo que a SMDHC não passou a gestão do equipamento para a administração direta, e tampouco realizou chamamento público para formalização nova parceria.**

Em relação ao quadro de pessoal, o art. 3º do DM nº 44.149/03 (CRM Brasilândia) e o parágrafo único do art. 3º do DM nº 32.335/92 (CRM Eliane de Grammont) estabelecem equipes de trabalho, de composição multidisciplinar, contarão com profissionais das áreas de psicologia, pedagogia, assistência social, terapia ocupacional, assistência jurídica e áreas afins, além de integrantes de carreiras administrativas.

Os CRMs estão localizados em prédios municipais, com equipes de trabalho formadas por servidores do quadro da SMDHC, tema que será aprofundado no subitem **4.1.1**. As oficinas são realizadas por voluntários e não por profissionais contratados, o que também será tratado no subitem **4.3.3**.

Em visita aos CRMs Eliane de Grammont, Brasilândia e em entrevista com a gestora do CRM 25 de março, identificamos que a disponibilidade desses serviços não é uniforme, isto é, cada unidade sob a gestão da SMDHC oferece um gama de serviço diferente, a depender dos recursos humanos alocados, ponto que será tratado nos **subitens 4.1.1 e 4.2.4**.

3.2.2. Centro de Cidadania da Mulher (CCM)

Os 5 Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) foram criados em 2008 pelo DM nº 49.135/08.³⁹ Atualmente, foram alterados pela Portaria SMDHC nº 15/21 e passaram a ser denominados como Casas da Mulher⁴⁰, conforme descrito no item anterior. Da mesma forma, o serviço pode ser acessado por demanda espontânea ou por encaminhamento de outros serviços da rede de enfrentamento.

Pelas visitas realizadas, observou-se que os CCMs não são equipamentos de atendimentos exclusivos para mulheres em situação de violência, uma vez que pode ocorrer de mulheres que não estiveram nessa situação participarem das oficinas oferecidas. Esses equipamentos são espaços de referência em que a mulher pode procurar apoio e encaminhamento para serviços da rede de proteção à mulher vítima de violência, e de prevenção de violência, visto que a usuária pode participar de oficinas e grupos que possibilitem o debate e a ampliação do seu conhecimento sobre violência de gênero, em todos os seus aspectos e, em especial, a violência doméstica.

Ressalta-se o disposto no art. 2º da LM nº 15.203/10:

Art. 2º Considera-se mulher em situação de violência, para os fins desta lei, toda mulher que venha a recorrer aos serviços de atendimento de saúde, psicológico, jurídico e de assistência social, que apresente sinais de maus-tratos, ainda que deles não se queixe, especialmente:

I - marcas de lesão corporal causada por agressão física;

II - **sinais, ainda que ocultos** e só se revelem por outros sintomas **perceptíveis a partir de avaliação profissional**. (Grifos nossos.)

O Manual de Atendimento – Casas da Mulher⁴¹ registra que o equipamento é para o atendimento especializado à mulher e também para prevenção e promoção de direitos e fortalecimento da cidadania:

³⁹ Conforme determinado no artigo 1º: “Ficam criados 5 (cinco) Centros de Cidadania da Mulher – CCM, vinculados à Coordenadoria da Mulher, da Secretaria Municipal de Participação e Parceria. (Redação dada pelo DM nº 51.915/10)” e no artigo 10º: “Os Centros de Cidadania da Mulher serão instalados em próprios municipais das Subprefeituras de Parelheiros, Itaquera, Perus, Capela do Socorro e Santo Amaro”.

⁴⁰ De acordo com o Manual de Atendimento – Casas da Mulher.

⁴¹ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 13.

O Centro de Referência e Cidadania da Mulher (Casa da Mulher) é um equipamento público referenciado no atendimento especializado à mulher para prevenção e enfrentamento da violência, promoção de direitos e fortalecimento da cidadania. É um espaço que oferta atividades voltadas à promoção da cidadania e atendimento multiprofissional (psicossocial, social e jurídico) à mulher em situação de violência, apoiando-a nas ações necessários à superação da situação de violência ou vulnerabilidade e contribuindo para o fortalecimento da sua autonomia e o resgate da sua cidadania.

Atualmente, os 5 CCMs estão localizados nos bairros de Itaquera, Parelheiros, Capela do Socorro, Perus e Santo Amaro, em próprios municipais, com equipes de trabalho formadas por servidores do quadro da SMDHC, o que será analisado no **subitem 4.1.1**. As oficinas são realizadas por voluntários ou por parceria articulada pela Secretaria.

Em visita aos CCMs Itaquera, Parelheiros e Capela do Socorro, identificamos que a oferta dos serviços tipificados não está igualmente disponível nesses equipamentos. Ademais, o atendimento social não é oferecido nesses equipamentos, devido à indisponibilidade de recursos humanos alocados, ponto que será tratado no **subitem 4.1.1**.

3.2.3. Unidade Móvel de Atendimento a Mulheres (Ônibus Lilás)

A Unidade Móvel de Atendimento às Mulheres (Ônibus Lilás) foi criada no âmbito do Programa Mulher, Viver Sem Violência, implantado em 2013 pela Secretaria de Políticas para as Mulheres⁴² da Presidência da República. De acordo com o Manual de Atendimento para Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento às Mulheres (Ônibus Lilás):

A adesão ao programa pelo governo do estado de São Paulo e pela cidade de São Paulo **permitiu que o município recebesse uma unidade do veículo adaptado** para levar atendimento para mulheres em situação de violência aos territórios mais distantes da cidade e locais em que não há uma rede articulada de enfrentamento à violência contra a mulher.⁴³

O Ônibus Lilás atua como uma Casa da Mulher itinerante, ofertando atividades voltadas à promoção do atendimento multiprofissional à mulher em situação de violência, visando a apoiá-

⁴² Atual Programa Mulher Segura e Protegida (DF nº 10.112/19 alterou o DF nº 8.086/13).

⁴³ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 16

la “e vinculá-la a outros serviços públicos para fortalecimento da sua autonomia e rompimento do ciclo da violência”.

De acordo com informações que constam no site da Prefeitura⁴⁴,

A unidade móvel fará um trabalho itinerante de atendimento às mulheres em risco de violência, em geral, moradoras das regiões mais distantes da cidade. [...] O atendimento na unidade móvel será multidisciplinar e será feito em parceria com as secretarias de assistência social, transportes, saúde e segurança urbana. [...]

No que se refere à unidade móvel, trata-se de veículo do tipo ônibus adaptado para atendimento com 2 salas de atendimento, 1 copa/cozinha e 1 banheiro.

O ônibus tem horário de funcionamento variável, segundo o planejamento da ação e as especificidades do local e território em que o atendimento será prestado.⁴⁵ A equipe que o compõe deveria ser formada por 4 profissionais, sendo uma assistente de gestão, um motorista, uma assistente social e uma psicóloga, o que será analisado no **subitem 4.1.5**.

3.2.4. Casa da Mulher Brasileira (CMB)

Também no âmbito do Programa Mulher, Viver Sem Violência, atual Programa Mulher Segura e Protegida⁴⁶ foi criada a Casa da Mulher Brasileira, sob responsabilidade da SMDHC.

A Casa da Mulher Brasileira é um equipamento que reúne serviços de diversos órgãos voltados à mulher vítima de violência.

Em 2013, o governo federal, por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, elaborou documento que apresenta as Diretrizes Gerais da Casa da Mulher Brasileira e o Protocolo de Atendimento às mulheres em situação de violência, de forma a garantir humanização e integração da assistência – preconizada na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e no Programa Mulher: Viver sem Violência.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-recebe-unidade-movel-para-atender>. Acesso em 16.08.22.

⁴⁵ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 14.

⁴⁶ Decreto nº 10.112/19.

Dentre as diretrizes estabelecidas, destacamos a corresponsabilidade entre os entes federados, o reconhecimento da diversidade das mulheres e a integralidade do atendimento, com foco no atendimento humanizado às mulheres.⁴⁷

A Casa da Mulher Brasileira na cidade de São Paulo, inaugurada 2019, funciona 24 horas por dia, com o objetivo de prestar serviços integrais e humanizados para mulheres em situação de violência. É a primeira desse modelo no Estado de São Paulo e conta com recursos federais para a sua implementação.

O equipamento oferece diversos serviços em um só local:

- Centro de atendimento especializado à mulher em situação de violência;
- Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) com ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes de violência doméstica;
- Ministério Público, com atuação na ação penal dos crimes de violência;
- Defensoria Pública, com orientação às mulheres sobre seus direitos e assistência jurídica;
- Tribunal de Justiça, responsável pelos processos, julgamentos e execução das causas relacionadas à violência; e
- Destacamento do programa Guardiã Maria da Penha, da Guarda Civil Metropolitana, para proteger as vítimas em situações que gerem potencial risco à segurança das usuárias.

A prestação do atendimento especializado a mulheres em situação de violência e vulnerabilidade social ocorre por meio da parceria entre a SMDHC e Organização da Sociedade Civil (OSC).

Dentre os serviços oferecidos por meio da parceria, registramos o acolhimento, o atendimento psicossocial e o alojamento de passagem, além da solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel, da articulação e do encaminhamento a diversos serviços da rede de enfrentamento da violência contra a mulher.

⁴⁷ Programa Mulher, Viver sem Violência – Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes gerais e protocolos de atendimento, p. 44.

O alojamento da CMB é um espaço de abrigamento temporário de curta duração (preferencialmente até 48h, de acordo com a Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento⁴⁸).

Ao procurar o serviço, a mulher é guiada por meio de fluxograma de avaliação de riscos.⁴⁹ Em um primeiro momento, há o acolhimento e a triagem, quando é feito o levantamento de percepção de riscos. Caso haja risco iminente de morte, são oferecidas e apresentadas à mulher os serviços e as possibilidades para lidar com questão. Dentre as possibilidades, a depender da demanda, estão o atendimento da Defensoria Pública, do Juizado, da Promotoria Especializada ou da Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM). Nesse momento, com apoio psicossocial a avaliação de riscos, os próximos passos são dados, como o alojamento de passagem ou em centro de acolhimento de longa duração (Casa Abrigo ou CASVM), solicitação de medida protetiva de urgência, prisão do agressor, entre outras possibilidades conforme a singularidade da situação.

Muitas mulheres são encaminhadas à CMB quando procuram algum equipamento especializado, tanto da SMADS quanto de SMDHC, em horário próximo ao fechamento, considerando que a maioria deles funciona das 08h às 17h, ponto que será comentado no **subitem 4.1.6**.

A equipe é formada atualmente por 2 coordenadoras, 7 assistentes sociais, 7 psicólogas, 10 orientadoras socioeducativas e 6 recepcionistas, ou seja, de acordo com o previsto pela legislação. As oficinas são realizadas por parceria com empresas que oferecem oficinas voltadas à autonomia financeira.

A SMDHC é responsável pela gerência administrativa e pela infraestrutura, a fim de viabilizar o funcionamento adequado da Casa da Mulher Brasileira (segurança predial, tecnologia, alimentação, limpeza), e pela supervisão do atendimento especializado. Em face disso, disponibiliza 2 servidoras de nível médio, do quadro de pessoal da SMDHC, para os serviços administrativos.

48 Diretrizes, p. 35.

49 A situação encontrada, quando a unidade foi visitada corresponde ao descrito nas Diretrizes, p. 36.

3.2.5. Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração (Casa de Passagem)

A Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração para Mulheres em Situação de Violência⁵⁰ foi inaugurada em 2016⁵¹ como Casa de Passagem Rosângela Rigo.

Trata-se de um serviço de acolhimento temporário de curta duração (de 15 a 30 dias), não sigiloso, para mulheres em situação de violência e seus filhos com idade inferior a 18 anos, e que não correm risco iminente de morte.

As mulheres são recebidas para orientações e encaminhamento⁵² aos serviços da rede da Prefeitura de São Paulo, conforme demanda pontual, considerando a avaliação de risco norteada pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a capacidade instalada da Casa. O serviço busca garantir segurança e integridade à saúde, além de oferecer apoio psicológico e social.⁵³

De acordo, com as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência⁵⁴:

[...] as Casas de Acolhimento Provisório não se restringem ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, devendo acolher também mulheres que sofrem outros tipos de violência, em especial as vítimas do tráfico de mulheres. O abrigamento provisório deve garantir a integridade física e emocional das mulheres, bem como realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários.

Em visita, verificamos que a Casa de Passagem é um serviço de abrigamento referenciado, tratado como sigiloso pela SMDHC, quanto a não divulgação generalizada do endereço e às regras internas da Casa. Apesar disso, verificamos que o endereço da unidade pode ser consultado na internet, devido a divulgação por ONGs.

⁵⁰ Doravante Casa de Passagem.

⁵¹ Foi inaugurado em 09.12.16, sendo que o Projeto Básico de funcionamento do serviço consta no Edital de Chamamento Público nº 002/2016 – Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM).

⁵² Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento, p. 30.

⁵³ Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento, p. 12.

⁵⁴ Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, p. 20.

O serviço é prestado por meio de parceria entre a SMDHC e a OSC União Popular de Mulheres de Campo Limpo e Adjacências, em contrato emergencial. Até o dia da visita, não havia sido aberto chamamento.

De acordo com o Programa de Metas 2021-2024, há previsão de transferência da Casa de Passagem para a SMADS, como registrado no **subitem 4.3.1**

Assim como prevê o Manual, o equipamento funciona ininterruptamente. Os serviços oferecidos são abrigo por 15 dias, prorrogável por igual período para a usuária e filhos menores de 18 anos, alimentação, atendimento social e atendimento psicossocial. Excepcionalmente, ocorre de alguma mulher permanecer no abrigo por mais de 30 dias.

Tendo em vista que um dos objetivos específicos do equipamento é o apoio à reorganização da vida das mulheres atendidas, questionou-se acerca do fluxo de atendimento da mulher abrigada na unidade, a gestora informou que são tomadas providências para regularização de documentação pessoal, para acesso a benefícios sociais, eventual pedido de passagem de ônibus interestadual, quando cabível, além de outras medidas pertinentes às particularidades dos casos.

O oferecimento de rodas de conversa e oficina está entre as atividades descritas pela gestora da unidade, embora a pesquisa de satisfação (**subitem 2.3.2**) aplicada pela Auditoria tenha colhido informação diversa quanto às atividades coletivas de caráter sociocultural e terapêutico, um dos serviços previstos no Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento⁵⁵, como registrado no **subitem 4.1.4**.

Ainda, a unidade articula com a rede de enfrentamento e encaminha a usuária a outros serviços das Secretarias (como as UBS da SMS), da rede de enfrentamento (como o Programa Tem Saída), ou com o CREAS, em casos em que seja necessário o abrigamento no Centro de Acolhida às Mulher em Situação de Violência (CAMSV – abrigo sigiloso da SMADS) ou na Casa Abrigo (SMDHC).

⁵⁵ Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento, p. 30.

A equipe da Casa de Passagem é formada atualmente por 1 coordenadora, 3 assistentes sociais, 5 psicólogas, 4 orientadoras socioeducativas, 1 cozinheira, 2 auxiliares de cozinha⁵⁶, 2 auxiliares de limpeza, 1 assistente administrativa e 4 motoristas. A segurança é realizada por 2 GCMs mulheres, ou seja, está de acordo com o previsto em legislação.

De acordo com o Manual de Atendimento, o acesso⁵⁷ às Casas de Acolhimento se dá somente pelo encaminhamento ou referenciamento por outros serviços da rede de atendimento local, situação confirmada tanto pela gestora do equipamento quanto pelas usuárias entrevistadas, que relataram terem sido encaminhadas pelo CREAS, pelo Conselho Tutelar e pelo Tribunal.

O equipamento disponibiliza 19 vagas (mulheres e filhos/filhas menores de 18 anos) e o gerenciamento das vagas é realizado diretamente pela SMDHC. No dia da visita, havia 16 pessoas abrigadas, sendo 5 mulheres e 11 crianças.

3.2.6. Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth (Casa Abrigo)

A Casa Abrigo é um dos primeiros serviços municipais de atendimento especializado às mulheres, foi implementada na condição de projeto-piloto, por meio do DM nº 32.335/92, e em caráter definitivo em 2001, por meio da LM nº 13.169/01.

Assim como a Casa de Passagem, há a previsão no Plano de Metas 2021-2024 de transferência da Casa Abrigo para a gestão da SMADS, como registrado no **subitem 4.3.1**.

O art. 4º do DM nº 32.335/92 dispõe:

Art. 4º A Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, no seu objetivo de dar guarida à mulher e ou seus filhos menores de 14 anos, em risco iminente de vida, em decorrência de violência doméstica, terá por atribuições oferecer abrigo seguro e sigiloso, alimentação, apoio psicológico, jurídico e social às pessoas abrigadas.

⁵⁶ Como foi registrado no quadro "Registro de visitas – CMB, CAMSV, Casa Abrigo e Casa de Passagem", do Anexo I, uma auxiliar de cozinha estava em processo de contratação.

⁵⁷ Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento, p. 30.

O equipamento disponibiliza 20 vagas (incluindo mulheres e filhos/filhas menores de 18 anos), sendo que o gerenciamento das vagas é realizado pela SMDHC. No dia da visita, estavam abrigadas 4 famílias, sendo 4 mulheres e 7 crianças.

A SMDHC é responsável pela gestão do equipamento que conta com 1 coordenadora e 1 assessora técnica, 1 auxiliar de limpeza (terceirizada), de segunda a sexta-feira. Guardas Civis Metropolitanas que realizam a segurança do equipamento 24h por dia. O art. 6º do DM nº 32.335/92 dispõe que a Casa Abrigo terá equipe multidisciplinar, com assistentes sociais e psicólogos, no entanto, atualmente a unidade não conta com tais especialidades, conforme discorrido no **subitem 4.1.2**.

3.2.7. Posto Avançado de Apoio à Mulher

O Posto Avançado é um espaço no qual mulheres vítimas de violência podem buscar orientações acerca da rede de enfrentamento disponível na Cidade. Além das orientações, são oferecidos atendimentos e, quando cabível, encaminhamentos à rede especializada.

De acordo com informações da SMDHC, foram implementados, em parceria com o Metrô de São Paulo, 2 postos localizados nas estações de Metrô Santa Cecília e Luz. Em parceria com a SPTRANS foi montado um 1 posto no Terminal de Ônibus Sacomã.

O objetivo da iniciativa é o oferecimento de um serviço especializado no atendimento à mulher em situação de violência, em local de grande circulação diária de pessoas, facilitando a divulgação e o acesso.

Para a equipe de trabalho, o Metrô disponibiliza 5 funcionárias administrativas, sendo 3 lotadas na Luz e 2 na Santa Cecília.

Quando da visita ao equipamento da estação de Metrô Luz, a Auditoria foi informada que a SMDHC disponibilizava somente uma profissional que estava lotada no Posto Santa Cecília. Essa profissional, em caso de demanda identificada pelos funcionários do Posto Avançado, seria contatada para atendimento pessoal.

Quando o Posto Avançado Santa Cecília foi visitado, a servidora comissionada da SMDHC informou que a Secretaria lotou uma servidora assistente social, de carreira, para o Posto Luz, de modo não havia mais necessidade da mesma profissional atender em 2 locais diferentes.

No Posto Avançado SPTRANS Sacomã o atendimento social é feito por assessora técnica da SMDHC.

Registramos que o exercício de atividade técnica por assessoras comissionadas será tratado no subitem 4.1.3.

4. ACHADOS DA AUDITORIA

Após a compreensão da complexidade dos serviços oferecidos pelas Secretarias, passamos a apresentar os achados de auditoria, verificados pela equipe durante os trabalhos. Registramos que, por se tratar de auditoria operacional, o objetivo do trabalho é avaliar os aspectos de eficiência, efetividade e economicidade da política pública ora analisada, com vistas a contribuir para a melhoria da gestão.

4.1. Achados relacionados à execução dos serviços

4.1.1. Precariedade nos serviços ofertados nas Casas da Mulher e na Casa Abrigo devido à insuficiência de servidores nos equipamentos

Situação encontrada:

Em relação ao quadro de profissionais dos equipamentos CCM e CRM, atualmente Casas da Mulher, a Norma Técnica de Uniformização⁵⁸ estabelece a formação técnica e a quantidade mínima dos profissionais que compõem a equipe dos serviços: 1 coordenador(a); 2 secretários(as); 2 assistentes sociais; 2 psicólogos(as); 1 advogado(a); 2 educadores(as); 1 ajudante-geral e 1 segurança, totalizando 12 profissionais.

⁵⁸ Norma Técnica de Uniformização, Parte 2, Sessão 7.

Em relação à Casa Abrigo, o DM nº 32.335/92⁵⁹ não estabeleceu quantitativo exato, porém, a SMDHC publicou a Portaria SMDHC nº 15/21, que trata da tipificação dos equipamentos da Secretaria.

No Anexo I da referida portaria e nos Manuais de Atendimento da Rede de Recursos Humanos⁶⁰ estão relacionados os recursos necessários à operacionalização dos serviços, que inclui a função e a quantidade mínima de pessoal de cada equipamento de SMDHC e de sua rede especializada no atendimento à mulher em situação de violência, registrada abaixo:

Quadro 6 – Recursos humanos previstos na tipificação da SMDHC quanto aos equipamentos voltados ao atendimento à mulher em situação de violência

Equipe	Casas da Mulher	Ônibus Lilás	Casa de Passagem	Casa Abrigo
Coordenadora Geral do Serviço	1		1	1
Assistente de Gestão	1	1		
Técnica – Serviço Social	2	1	2	1
Técnica – Psicologia	2	1	1	1
Técnica – Direito	1			
Orientadora Socioeducativa	2		9	9
Auxiliar Administrativo	1			
Auxiliar de Serviços Gerais	1			
Atendente Inicial	1			
Motorista		2		
Cozinheira			1	1
Auxiliar de cozinha			3	
Total	12	5	17	13

Fonte: Auditoria, com base no Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas da Mulher, p. 34/38 e Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento, p. 33/37

Em face do previsto, solicitamos a SMDHC a tabela de lotação de pessoal nos equipamentos. A Secretaria informou a quantidade de profissionais por equipamento, conforme Quadro 7:

⁵⁹ O DM nº 32.335/92, que cria, na condição de projetos-piloto, a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, estabelece em seu art. 6º As atribuições da Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth previstas neste decreto, na correspondência de suas especificidades, serão desenvolvidas: I - Pela Coordenação; II - Pelas Equipes de Trabalho. Parágrafo Único - As Equipes de Trabalho, de composição multidisciplinar, respeitado o disposto no artigo 72 deste decreto, contarão com os profissionais necessários à consecução do objetivo previsto no artigo 4º, em especial, guardas civis metropolitanos, assistentes sociais, psicólogos e oficiais de administração geral.

⁶⁰ Manual de Atendimento – Casas da Mulher e Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento.

Quadro 7 – Composição das equipes – servidoras lotadas na rede especializada SMDHC – outubro/2022

Equipamento	Cargo	Formação	Quant.
CCM Parelheiros	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Itaquera	Assessor II	Psicóloga	1
	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Perus	Analista de Saúde	Psicóloga	1
	Gestor de Equipamento Público I	Direito	1
	Assessor II	Ciências Econômicas	1
CCM Capela do Socorro	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Gestor de Equipamento Público I	Administração	1
	Assessor II	Psicóloga	1
CCM Santo Amaro	Gestor de Equipamento Público I	Psicóloga	1
	Assessor II	Jornalismo	1
CRM Eliane de Grammont	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
	Assessor II	Psicóloga	1
	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
CRM Brasilândia	Assistente De Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Assessor II	Assistente Social	1
CRM 25 de março	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1
	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
CRM Maria de Lourdes Rodrigues	Assessor II	Assistente Social	1
	Assessor II	Direito	1
Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza	Gestor de Equipamento Público I	Pedagoga	1
	Assessor II	Pedagoga	1
Posto Avançado Metrô Santa Cecília	Assessor II	Assistente Social	1
Posto Avançado Metrô Luz	Analista Assist. Des Soc	Assistente Social	1
Posto Avançado Sacomã	Assessor II	Assistente Social	1
Total			27

Fonte: informações encaminhadas pela SMDHC.

Obs. 1: os equipamentos Casa da Mulher Brasileira e a Casa de Passagem (Centro de Acolhida Provisório Rosângela Rigo) não constam do quadro visto que o atendimento às usuárias é realizado por meio de parceria entre a SMDHC e Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Obs. 2: equipamentos da rede especializada voltada ao atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão da SMDHC.

Da análise dos dados dos Quadro 6 –e Quadro 7 –,verifica-se que a composição atual das equipes dos CCMs e dos CRMs está em desacordo com a Norma Técnica de Uniformização. Além disso, o quadro de profissionais desses equipamentos também não atende ao Anexo I da Portaria SMDHC nº 15/21.

O atual quadro de servidores das Casas da Mulher (CCMs e CRMs) totaliza 22 servidores (Quadro 7 –), entre os de carreira e os comissionados. Cada um desses equipamentos deveria estar funcionando com equipe de 12 pessoas, como está registrado no Quadro 6 –. **Isso**

significa que as 9 Casas da Mulher estão abertas com 20,37%⁶¹ dos recursos humanos necessários.

A Casa de Passagem, na data e turno da visita, estava com quadro de profissionais completo, que seriam 6 profissionais naquele período. A gestora informou que ordinariamente o quadro atende à norma e ao plano de trabalho.⁶²

A Casa Abrigo mostra-se em situação extremamente precária quanto ao quantitativo de profissionais, assim como as Casas da Mulher. **A tipificação prevê 17 profissionais, no entanto, esse abrigo sigiloso funciona com apenas 2 funcionárias, o que representa 11,76% do quadro.**

Solicitamos informações à SMDHC sobre a defasagem no quadro de pessoal dos equipamentos e a Pasta respondeu que: “A SMDHC não dispõe de servidores e servidoras estatutários ou em comissão em quantidade suficiente para alocação nos serviços de nossa rede com vistas a cumprir os quadros previstos na portaria de nº 15/SMDHC”.

Destacamos que atualmente, de acordo com informações da SMDHC, o CCM Parelheiros tem lotada apenas 1 funcionária. Quando da visita, estavam lotadas 2 servidoras comissionadas.

Situação semelhante ocorreu quando visitado o CCM Itaquera: na data auditoria *in loco*, havia 1 funcionária no local. A outra funcionária não estava no momento em que a Auditoria esteve no equipamento.

Tais situações evidenciam que em caso de qualquer eventualidade com o servidor, o serviço deixa de ser prestado à munícipe. Além disso, a SMDHC promove rotatividade de profissionais entre os equipamentos para suprir lacunas em caso de férias, licenças ou outras casualidades, o que compromete a relação de confiança e o vínculo com a usuária atendida.

⁶¹ Cada uma das Casas da Mulher (CCMs e CRMs) deveria ter em sua equipe 12 pessoas. As 9 unidades teriam 108 servidores, no entanto, há 22 profissionais lotados nesses equipamentos.

⁶² Na data da visita, foi-nos relatado que uma das auxiliares de cozinha havia se desligado do equipamento há pouco tempo, mas a OSC estava em processo de contratação de novo profissional.

Critérios:

DM nº 32.335/92, que criou a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira de Rezende, art. 6º;

Portaria SMDHC nº 15/21, que tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo;

Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Parte 2, Sessão 7.

Evidências:

Dados apresentados pela SMDHC e informações colhidas nas entrevistas realizadas durante a visita mostraram que há precariedade na rede especializada no atendimento à mulher em situação de violência, uma vez a quantidade de recursos humanos é muito inferior ao estabelecido nos normativos.

As **Casas da Mulher** (Centro de Referência e Cidadania da Mulher) – atual nomenclatura dos CCMs e CRMs – **trabalham com 20,37% do previsto** na tipificação estabelecida pela própria SMDHC.

Verificou-se, em visita, que a Casa Abrigo conta somente com 2 funcionárias, sendo que o quadro de pessoal da tipificação estabelece 17 funcionárias. Ressalta-se que, desde sua concepção, há 30 anos, o equipamento nunca teve quadro completo, de acordo com entrevista realizada no equipamento.

A tipificação prevê 17 profissionais na **Casa Abrigo**, no entanto, esse abrigo sigiloso funciona com **11,76% do quadro**. Observa-se que a Casa Abrigo se encontra em situação extremamente precária quanto ao quantitativo de profissionais, assim como as Casas da Mulher.

Atualmente o CCM Parelheiros possui apenas 1 funcionária. No momento da visita aos equipamentos CCM Itaquera e CCM Parelheiros só havia uma funcionária em cada equipamento. Tais situações evidenciam que em caso de qualquer eventualidade com o servidor, o serviço deixa de ser prestado.

Causas e efeitos:

Os equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão direta da SMDHC estão funcionando com quadro deficitário de funcionários, em desacordo com a legislação vigente. Tal fato evidencia o sucateamento desses equipamentos pela escassez de funcionários, o que afeta a oferta e a qualidade na prestação dos serviços, comprometendo a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

Para a SMDHC dispor de servidores em quantidade suficiente para atender a especificação requerida para a composição dos quadros de funcionários dos equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência é necessária a realização de concurso público para o ingresso de técnicos (assistentes sociais, psicólogas e advogadas) e profissionais de suporte administrativo, visto que a insuficiência desses profissionais nos serviços avaliados afeta a oferta e a qualidade dos serviços prestados e compromete a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

O funcionamento das unidades com quantidade inadequada de profissionais impede o atendimento integral e multidisciplinar, tratado no **subitem 4.1.2**, previsto no modelo de oferta proposto nos Manuais de Atendimento – Rede de Direitos Humanos.

4.1.2. Ausência de multidisciplinaridade nas equipes que atuam nos CCMs, CRMs e Casa Abrigo

Situação encontrada:

Os normativos que regulam os equipamentos especializados voltados ao atendimento à mulher em situação de violência estabelecem, unanimemente, abordagem multidisciplinar visando o atendimento integral previsto no art. 35 da LF nº 11.340/06.

A conduta interdisciplinar está entre as diretrizes da Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, regida pela LM nº 15.203/10:

Art. 1º. [...] I. desenvolvimento de **ação** de atendimento prioritário, especialmente **de natureza médica, psicológica, jurídica e de assistência social**, de modo interdisciplinar e intersetorial, às mulheres em situação de violência; [...]. (Grifo nosso.)

Na mesma linha, o Manual de Atendimento – Casas da Mulher⁶³, enfatiza: “O Centro de Referência e Cidadania da Mulher (Casa da Mulher) é [...] um espaço que oferta atividades voltadas à promoção da cidadania e atendimento multiprofissional (psicossocial, social e jurídico) [...]”.

Em relação à equipe técnica prevista para os Centros de Cidadania da Mulher (CCMs), o art. 5º do DM nº 49.135/08 estabelece a composição da equipe de trabalho:

Art. 5º. A Equipe de Trabalho será composta por **profissionais das áreas de pedagogia, psicologia, assistência social, sociologia e outras afins**, além de integrantes da carreira do Quadro de Pessoal de Nível Médio, da Prefeitura do Município de São Paulo. (Grifo nosso.)

A composição multidisciplinar também está prevista no art. 3º, §1º do DM nº 44.149/03, que criou o CRM Brasilândia:

Art. 3º. [...] § 1º. As Equipes de Trabalho, de composição multidisciplinar, contarão com **profissionais das áreas de psicologia, pedagogia, assistência social, terapia ocupacional e áreas afins**, além de integrantes de carreiras administrativas e da Guarda Civil Metropolitana. (Grifo nosso.)

Em visita e em entrevista com gestoras de equipamentos da SMDHC, foi constatado que os CCMs: Parelheiros, Capela do Socorro e Itaquera e os CRMs: Brasilândia, Eliane de Grammont e o 25 de março não possuem equipe técnica multidisciplinar.

O CRM Eliane de Grammont conta apenas com uma assistente social e o CRM 25 de março conta com 2 assistentes sociais (técnicas ocupantes do cargo de Analista de Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social).

Os demais profissionais que atuam nos serviços citados ocupam cargo em comissão de gestores de equipamento público ou assessores técnicos, como está registrado no Quadro 7 –, **subitem 4.1.1.**

Em relação à Casa Abrigo, conforme dispõe o DM nº 32.335/92, o atendimento adequado pressupõe a abordagem multidisciplinar ou interdisciplinar no atendimento especializado à

⁶³ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 13.

mulher em situação de violência, com atendimento psicológico, social e jurídico, em interlocução multiprofissional de forma eficiente e sistêmica, que garanta a abordagem integral às diversas vulnerabilidades apresentadas pela usuária desse serviço. Contudo, **em visita ao equipamento sigiloso da SMDHC, a Casa Abrigo, constatamos que o serviço não possui equipe técnica e, portanto, não oferece apoio psicológico, jurídico e social às usuárias do serviço, considerando a indisponibilidade de recursos humanos.**

As duas profissionais lotadas no equipamento são a gestora e uma assessora, em função administrativa. Ambas são formadas em pedagogia e ocupam cargos em comissão. A gestora procura atender às demandas das abrigadas, promovendo rodas de conversa ou eventual atividade ou oficina, contudo, sua função normativamente prevista é diversa, ponto que será tratado no **subitem 4.1.3.**

Critérios:

DM nº 32.335/92, que cria, na condição de projeto-piloto, a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth;

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha), art. 35;

DM nº 49.135/08, que cria Centros de Cidadania da Mulher;

LM nº 15.203/10, que estabelece diretrizes para a Política Municipal de atendimento às mulheres em situação de violência no Município de São Paulo;

Portaria SMDHC nº 15/21, que tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo;

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), São Paulo: 2021;

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021.

Evidências:

Com exceção da Casa de Passagem, equipamento gerido por OSC parceira, todos os equipamentos especializados da SMDHC não atendem a tipificação quanto ao quadro de funcionários e quanto a multidisciplinariedade necessária, prevista na Portaria SMDHC nº 15/21.

Visitas aos equipamentos, entrevistas e documentação encaminhada pela SMDHC (Quadro 6) permitiram verificar que não somente os equipamentos visitados (CCM Parelheiros, CCM Capela do Socorro, CCM Itaquera e CRM Brasilândia), mas também todos os demais equipamentos sob a gestão direta da Secretaria, não possuem equipe técnica adequada ao pleno funcionamento da unidade, em desacordo com a Norma Técnica de Uniformização e, também, pela tipificação publicada pela própria Secretaria.

Nas entrevistas realizadas na Casa Abrigo, obtivemos a informação de que o equipamento, desde a sua concepção, em 1992, nunca teve equipe completa, de modo que não houve atendimento nem mesmo ao regramento que o criou.

Constitui-se como irregularidade o desempenho de atividades técnicas por ocupantes de cargos em comissão e, ainda, por servidores com formação diversa das preconizadas nas diretrizes, o que compromete a qualidade dos serviços ofertados e, por consequência, a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

Causas e efeitos:

A precarização da estrutura de funcionamento dos equipamentos da rede especializada da SMDHC, refletida na insuficiência de funcionários para atendimentos nos CCMs, CRMs e Casa Abrigo, impossibilita o atendimento integral à mulher, dificultando a saída do ciclo de violência e a retomada ou reconstrução de sua história de vida.

Salienta-se que em todos os equipamentos visitados, as profissionais enumeraram a miríade de atividades que exercem de forma a oferecer à mulher o melhor apoio possível, contudo, é inexecutável a multidisciplinariedade considerando o quadro de recursos humanos da SMDHC, registrado no Quadro 6.

Nesse sentido, o serviço prestado por esses equipamentos não ocorre conforme preconizado nas normas vigentes o que compromete o alcance dos objetivos do serviço prestado por esses equipamentos e a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

4.1.3. Irregularidade quanto ao desempenho de atividades técnicas-operacionais por ocupantes de cargo em comissão em equipamentos da SMDHC

Situação encontrada:

Nas visitas realizadas aos equipamentos da SMDHC, verificamos que, além das unidades não possuírem a equipe necessária para realizar um atendimento de qualidade às usuárias, a maioria dos profissionais desempenhando atividades técnicas eram ocupantes de cargo em comissão.

Em face disso, requisitamos à SMDHC informações acerca do cargo ocupado pelos profissionais que atuam nos equipamentos, assim como a formação desses profissionais.

A partir dos dados encaminhados pela SMDHC, registramos no Quadro 7 –, constante do **subitem 4.1.1**, informações acerca do cargo ocupado pelos profissionais que atuam nos equipamentos sob a gestão direta da Pasta, assim como a formação desses profissionais. Do total de 27 funcionários distribuídos entre os equipamentos relacionados no Quadro 8 –, constatamos que 18 (66,7%) ocupam cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, sendo 11 (40,7%) Assessores II e 7 (25,9%) Gestores de Equipamento Público I:

Quadro 8 – Composição de cargos do quadro de recursos humanos nos equipamentos especializados da SMDHC

Cargo ocupado	Quantidade
Assessor II	11
Gestor de Equipamento Público I	7
Analista Assist. Des Soc.	3
Assistente de Suporte Operacional	3
Assistente Adm. de Gestão	2
Analista de Saúde	1
Total	27

Fonte: elaborado pela Auditoria com base em dados encaminhados pela SMDHC.

Verifica-se, ainda, que 9 (33,3%) são servidores de carreira sendo: 3 (11,1%) Analistas de Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social, 3 (11,1%) Assistentes de Suporte Operacional, 2 (7,4%) Assistentes Administrativos de Gestão e 1 (3,7%) Analista de Saúde.

Em entrevista com gestoras de equipamento (CCMs Itaquera e Capela do Socorro; CRMs Eliane de Grammont e Brasilândia; Casa Abrigo Helenira Rezende) e com assessoras (CCM

Parelheiros, Posto Avançado Metrô Santa Cecília), constatamos que elas realizam atividades técnicas-operacionais, tais como: recepção, acolhimento inicial, escuta, atendimento social, solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel, articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento da violência contra a mulher, inclusive em casos de abrigo.

Em relação à investidura e atribuições dos servidores ocupantes de cargo em comissão, o art. 37, incisos II e V da Constituição Federal estabelece:

Art. 37. [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão**, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**; [...]. (Grifo nosso.)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese, reafirmando jurisprudência,⁶⁴ no sentido de que cargos em comissão se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, e não ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais:

[...] A criação de cargos em comissão somente **se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**; [...] as atribuições dos cargos em comissão devem estar **descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir**. (Grifos nossos.)

As competências dos cargos em comissão dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta estão descritas no Anexo II integrante da LM nº 17.708/21 e, pela descrição dos cargos ora

⁶⁴ Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1041210 (Tema 1010 – Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incisos II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão).

citados, não estão dentre as competências das profissionais lotadas nos equipamentos o desempenho das funções técnicas.

Critérios:

Constituição Federal, art. 37, incisos II e V;

LM nº 17.708/21, que dispõe sobre a reorganização dos cargos de provimento em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública Municipal Direta;

Supremo Tribunal Federal (STF). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1041210 (Tema 1010 – Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incisos II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão).

Evidências:

Em visita ao CCMs Itaquera e Capela do Socorro; CRMs Eliane de Grammont e Brasilândia, foi constatado que gestores de equipamentos públicos ou assessores técnicos (cargos em comissão), lotados em unidades especializadas sob a gestão de SMDHC, realizam atividades técnicas, tais como: recepção, acolhimento inicial, atendimento social, solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel, articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento da violência contra a mulher, inclusive em casos de abrigo, como se observa no Quadro 6, em dissonância ao art. 37, V, e ao posicionamento firmado pelo STF.

Causas e efeitos:

É cristalino que os equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão direta da SMDHC estão funcionando com quadro deficitário de funcionários, que em sua maioria são servidores ocupantes de cargo de livre provimento em comissão atuando em atividades técnicas, em desacordo com a legislação vigente.

Considerando a gestão direta pela SMDHC, para que a Secretaria disponha de servidores técnicos (assistentes sociais, psicólogas e advogadas) e profissionais de suporte administrativo para atender a especificação requerida para a composição dos quadros de funcionários dos equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência **é necessária a reorganização de seu quadro de servidores de carreira ou a realização de concurso público, visto que a insuficiência desses profissionais nos serviços avaliados afeta a oferta e a qualidade dos serviços prestados e compromete a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.**

A situação encontrada aponta para o sucateamento desses equipamentos, seja pela escassez de funcionários, seja pelo desempenho de atividades para as quais não têm a competência legalmente prevista.

A irregularidade no desempenho de atividades técnicas por ocupantes de cargos em comissão e, ainda, por **servidores com formação diversa das preconizadas nas diretrizes**, compromete a qualidade dos serviços ofertados e a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

4.1.4. Fragilidade dos serviços prestados pela Casa de Passagem, especialmente quanto à alimentação, às atividades coletivas e à atenção à criança

Situação encontrada:

Na entrevista aplicada na Casa de Passagem às mulheres abrigadas, havia 8 perguntas fechadas, de múltipla escolha, com possibilidade de registro no campo aberto “observação”. Houve uma pergunta aberta em que se questionou “Em sua opinião, o que você acha que poderia melhorar?”

Foi considerado pertinente questionar se a usuária sabia da existência desse tipo de serviço (e não do endereço onde o equipamento está localizado), uma vez que está no escopo dessa auditoria a análise da divulgação dos serviços ofertados pelo Município (**subitem 4.2.1**).

Das 5 mulheres entrevistadas, somente 1 sabia da existência de serviço no Município que oferece acolhimento.

Questionou-se qual o grau de satisfação da usuária com a limpeza do abrigo, a alimentação, os encaminhamentos oferecidos, as atividades em grupo (oficinas ou rodas de conversa) e os atendimentos com a psicóloga e com a assistente social.

Quanto ao grau de satisfação, as usuárias poderiam registrar: excelente, bom, regular, ruim e péssimo em cada um dos itens analisados.

A fim de mensurar esse grau de satisfação, a Auditoria atribuiu pontos de 0 a 4 a cada alternativa: péssimo (0), ruim (1), regular (2), bom (3) e excelente (4). Tendo em vista que foram 5 entrevistas, a pontuação máxima em cada alternativa seria 20, 15, 10, 5 e 0, respectivamente. A partir daí, calculou-se um percentual de satisfação, considerando a pontuação atingida em relação à máxima possível (20):

Quadro 9 – Grau de satisfação da abrigada com os serviços oferecidos na Casa de Passagem

Itens ⁽¹⁾ / Mulheres ⁽²⁾	A		B		C		D		E		Soma ⁽³⁾	
Assistente social	Excelente	4	Excelente	4	Excelente	4	Excelente	3	Bom	3	19	95%
Limpeza	Excelente	4	Excelente	4	Bom	4	Excelente	3	Bom	3	18	95%
Encaminhamentos oferecidos	Excelente	4	Excelente	4	Regular	4	Excelente	3	Bom	3	17	89%
Psicóloga	Excelente	4	Excelente	4	Regular	4	Excelente	3	Bom	3	17	89%
Atividades em grupo	Ruim	1	Bom	3	Ruim	4	Excelente	3	Bom	3	12	63%
Alimentação	Regular	0	Ruim	1	Péssima	3	Boa	2	Regular	2	6	32%

(1) Resposta à questão: "Qual seria o seu grau de satisfação com a/o [...]". Alternativas possível: excelente, bom, regular, ruim, péssimo.

(2) As mulheres abrigadas estão representadas pelas letras A, B, C, D e E.

(3) Soma dos pontos atribuídos a cada uma das alternativas, sendo que a pontuação máxima é 20 e mínima é 0, tendo em vista que são 5 mulheres respondentes. Possível respostas: péssimo (0), ruim (1 ponto), regular (2 pontos), bom (3 pontos) e excelente (4 pontos).

Observa-se que o item que teve o maior grau de satisfação foi o atendimento com a assistente social e o item que teve a menor avaliação foi a alimentação.

Os registros no campo aberto assinalaram a insatisfação quanto à alimentação no que diz respeito à disponibilidade de comida no período entre o jantar (após às 19h) e o café da manhã (antes das 6h). As mulheres assinalaram que, principalmente as crianças, sentem fome antes de dormir. Também foi feito o registro da impossibilidade de repetir o prato, em especial, as frutas das crianças.

Tal fato demonstra que há insuficiência do serviço de alimentação ofertado, considerando a inflexibilidade de horários e a não previsão da refeição "ceia", que garantiria um menor intervalo sem alimentação.

São variadas as vulnerabilidades das usuárias abrigadas. Não pode ocorrer o acréscimo de uma debilidade, que é a alimentação. A alimentação adequada é um direito social, previsto no art. 6º da CF, que deve ser assegurado pela Municipalidade enquanto essa mulher e sua família estiverem no abrigo, sob sua responsabilidade.

Outro ponto levantado pelas usuárias trata das atividades disponibilizadas.

A Casa de Passagem conta com 4 orientadoras socioeducativas que deveriam realizar as atividades descritas no planejamento de atividades apresentado pela gestora, contudo, em entrevista com usuárias, foi-nos relatado que a atividade que estava sendo oferecida naquele momento não era habitual.

Algumas mulheres disseram que não é comum haver oficinas e que sentem falta de atividades que as ajudem a espairer, já que passam bastante tempo em um mesmo ambiente. Uma das usuárias informou que no dia da auditoria era a primeira vez que sendo realizado oficina desde que foi acolhida⁶⁵. Usuárias informaram que sentem falta de roda de conversa e outras atividades para expressão e ocupação mental, uma vez que ficam tempo considerável com o tempo ocioso.

No planejamento de atividades do mês de setembro, entregue à Auditoria na data da visita (05.10.22), constava que houve oficina em 25 dos 30 dias de setembro, em outros 3 constou que houve sessão de filme. Não havia registro de atividade com a usuária somente no dia 01.09.22.

Nesse sentido, identificamos possível irregularidade quanto à prestação de atividades em grupo, posto que apesar de a unidade ter apresentado um cronograma completo, as usuárias informaram que não foram realizadas atividades em outros dias. Tal fato demonstra que a Origem deve buscar aprimorar a fiscalização da prestação de contas das OSCs, para que o plano de trabalho seja cumprido e as usuárias não fiquem ociosas sem atividades.

⁶⁵ A usuária informou voluntariamente há quanto tempo estava abrigada. Essa informação não constará no relatório para preservar a identidade da mulher.

A realização de atividades e oficinas é imprescindível para que a mulher volte a ter autoestima e é necessária à superação da situação de violência. O não oferecimento das atividades coletivas de caráter sociocultural e terapêutico vai de encontro ao previsto na tipificação.⁶⁶

Ademais, as municipais registraram que não há brinquedos ou atividades para as crianças. Informam que, eventualmente, a Casa fornece papel e lápis de cor para as crianças. Grande parte das mulheres registraram que sentem falta de mais atividades.

No momento da visita, a gestora informou que os brinquedos estavam guardados para limpeza por conta do COVID-19, contudo, muitas das usuárias entrevistadas informaram que nunca viram brinquedo na unidade.

O Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento⁶⁷ prevê que deve haver espaço para recreação infantil nas Casas de Acolhimento, local não existente na Casa de Passagem:

Infraestrutura. Local de oferta de Serviço

[...]

Espaço para recreação infantil: espaço acolhedor e lúdico para entretenimentos de crianças que estejam acompanhando usuárias em atendimento. Deve ser composto por conjunto de brinquedos educativos, livros infantis, mesa e cadeiras infantis, piso de E.V.A. (1 unidade)

O monitoramento é definido na tipificação dos serviços geridos pela SMDHC⁶⁸ como atividade gerencial realizada sistematicamente durante o período de execução e operação dos serviços com a finalidade de produzir informações estratégicas para a gestão e melhoria dos serviços.

Crítérios:

LF nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 3º;

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha), art. 8º, II

⁶⁶ Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento

⁶⁷ Manual de Atendimento das Casas de Acolhimento, p. 39.

⁶⁸ Portaria SMDHC nº 15/21, art. 2º, VII.

Portaria SMDHC nº 58/20, que dispõe sobre a Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no âmbito da SMDHC;

Portaria SMDHC nº 15/21, que tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo, art. 2º, VII.

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos: Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), p. 39.

Evidências:

Alguns dos serviços prestados pela Casa de Passagem se mostraram frágeis. Quanto à alimentação, o serviço é insuficiente, pois a não previsão de ceia ou a inflexibilidade de horário faz com que as usuárias e seus filhos abrigados muitas vezes durmam com fome, situação que não é desejável, principalmente para pessoas que já estão passando por vulnerabilidade.

Há irregularidade quanto à prestação de atividades em grupo, posto que apesar de a unidade ter apresentado um cronograma completo, as usuárias informaram que não foram realizadas atividades em outros dias.

Quanto aos brinquedos e a espaço para recreação infantil, sugerimos que a Origem atue para que o serviço seja devidamente oferecido, garantindo o direito ao lazer e o pleno desenvolvimento⁶⁹ das crianças abrigadas, uma vez que brinquedoteca é espaço previsto na tipificação.

Causas e efeitos:

O alcance da pesquisa de satisfação aplicada é extremamente limitado pelo número de mulheres ouvidas, contudo, naquele universo estudado, em que a totalidade de mulheres foi entrevistada, o resultado é significativo.

⁶⁹ Toda criança tem direito ao pleno desenvolvimento, como dispõe a LF nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 3º.

A SMDHC não utiliza ferramentas para a análise da prestação de serviços ou dos resultados obtidos. Isso impacta na tomada de decisões para melhoria no atendimento às demandas sociais, que são dinâmicas e no aprimoramento da gestão.

4.1.5. O Ônibus Lilás não atinge sua finalidade de promover o acesso à direitos e serviços para as mulheres vítimas de violência

Situação encontrada:

Como já apresentado no **subitem 3.2.3** desse relatório, o Ônibus Lilás é uma unidade móvel de atendimento, que funciona como uma casa da mulher itinerante. Nesse contexto, inclusive, a SMDHC elaborou Manual de Atendimento conjunto para os Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e para a Unidade Móvel de Atendimento às Mulheres.

O objetivo do Ônibus Lilás é promover o acesso à direitos e serviços para as mulheres vítimas de violência, buscando o fortalecimento da sua cidadania e a cessação da situação de violência, prevenindo futuros atos de agressão.

A equipe do Ônibus Lilás deve ser multiprofissional, composta, preferencialmente, por mulheres, para promover a representatividade e identificação das usuárias dos serviços. O Manual prevê uma assistente de gestão, uma motorista e duas técnicas, de serviço social e psicologia, além de trazer o perfil exigido de cada profissional e suas atribuições.

O documento apresenta ainda procedimentos operacionais padrão (POP) para os diversos tipos de atendimentos e violências que podem ser apresentadas. Ademais, considerando que o atendimento não é exclusivo para as mulheres vítimas de violência, mas para o público em geral, que tem curiosidade sobre o tema, há POP para orientar a equipe sobre como apresentar o escopo de atuação do serviço e sensibilizar sobre o tema.

Apesar de todo o fluxo de procedimentos elaborados pela SMDHC e apresentados através do Manual, o que verificamos é que a unidade móvel não atende sua finalidade precípua.

Em agosto de 2022, quando da visita ao CRM Eliane de Grammont, a Supervisora da Coordenação de Política para Mulheres da SMDHC, informou que o ônibus estava em manutenção.

Quando da visita à CMB, em 04.10.22, oportunidade que a Auditoria conheceu o ônibus, o equipamento estava em condições de funcionamento, porém não havia atividades/programadas.

Em documento encaminhado pela SMDHC, em 26.10.22, a Secretaria registra que o equipamento estava novamente em manutenção.

Em face dos indícios de não funcionamento, solicitamos à Secretaria um relatório de atividades do Ônibus Lilás, além do número de atendimentos realizados ao longo dos anos pela unidade móvel.

O relatório de atividades apresentado traz fotos e cronograma de atividades realizadas a partir de 2018. Em 2018, foram realizadas atividades de julho a outubro, em diversas áreas. Em 2019, o engajamento foi ainda maior, com diversos tipos de atividades buscando a divulgação dos serviços e o acolhimento à mulher, de janeiro a outubro do ano.

Em 2020, houve uma ação no carnaval, contra o assédio e violência. A partir do mês de março, iniciou-se a pandemia e os serviços foram paralisados, considerando a necessidade de reduzir a contaminação.

Em 2021, o ônibus retomou suas atividades no mês de agosto, quando foram realizadas atividades em 03 locais, em alusão ao agosto lilás. Em outubro, o ônibus lilás realizou atividades por 04 dias em duas estações de metrô, numa parceria com a ViaMobilidade.

Entre novembro de 2021 e setembro de 2022, a unidade móvel estava paralisada em manutenção, apesar de haver registro de uma ação no CEU Uirapuru em março de 2022.

Nesse sentido, ficou demonstrado que, após a pandemia, a unidade móvel realizou ações pontuais, porém a maior parte do tempo o serviço foi suspenso por manutenção do veículo. Tal fato demonstra desídia da administração, que deveria utilizar o Ônibus Lilás para divulgação dos serviços e sensibilização quanto ao tema da violência contra à mulher, que, inclusive, aumentou no período de isolamento social.

Quanto ao número de atendimentos realizados, o quadro apresentado está zerado para a unidade móvel nos anos de 2018 e 2019, o que demonstra que não houve controle ou monitoramento do resultado das ações.

Para o ano de 2020, consta o total de 4 atendimentos em fevereiro e 105 em maio, quando então as atividades foram paralisadas pela pandemia.

Não foram apresentados resultados para 2021 e, em 2022, constam apenas 11 atendimentos no mês de março.

Em face do exposto, resta demonstrado que a SMDHC não realiza um monitoramento contínuo das atividades realizadas pelo Ônibus Lilás, de forma que não se sabe se as ações realizadas atingiram seu objetivo. O monitoramento das atividades também serve para retroalimentar o planejamento das ações do equipamento e devem ser realizadas no bojo de um programa estruturado, com metas, cronogramas e análises de resultados previamente estabelecidos.

Em relação à equipe multiprofissional prevista no Manual, na ocasião da visita ao Ônibus, foi informado que, quando em atividade, a equipe é formada por profissionais de diversos equipamentos, exceto quanto à motorista já contratada especificamente o serviço, mesmo com o equipamento parado.

A falta de equipe específica para a unidade móvel faz com que não haja um planejamento estratégico para o atendimento itinerário, além de não haver um cronograma regular de atividades, o que contribui para a inefetividade do equipamento.

Considerando que o equipamento existe e possui contrato de manutenção, e que há motorista contratada para o serviço, a falta de equipe específica é ponto crítico para o Ônibus Lilás não atingir sua finalidade.

Ademais, verificamos que as instalações internas do ônibus, quanto à quantidade de cômodos (duas salas de atendimento, uma copa e um banheiro) e mobiliário, estão de acordo com o previsto na tipificação.

Critérios:

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021;

Programa Mulher Segura e Protegida (DF nº 10.112/19, que alterou o DF nº 8.086/13).

Evidências:

Constituem evidências do achado as entrevistas realizadas com a supervisora da Coordenação de Política para Mulheres da SMDHC e a responsável pela Casa da Mulher Brasileira, que informaram que o ônibus estava em manutenção e não tem equipe multiprofissional específica, funcionando eventualmente com profissionais de outros equipamentos.

Também constitui evidencia o relatório de atividades do Ônibus Lilás apresentada pela SMDHC, que confirmou que o equipamento se encontrou em manutenção por quase um ano, bem como a tabela com o número de atendimentos da unidade móvel, que demonstrou a falta de monitoramento das ações.

Causas e efeitos:

A ausência de equipe própria para atuar na unidade móvel acarreta na falta de planejamento estratégico e cronograma de ações, levando à ineficiência do equipamento, que funciona apenas eventualmente, em ações pontuais.

As faltas de equipe e de planejamento possivelmente contribuíram para a falta de monitoramento das ações do Ônibus Lilás.

4.1.6. Ausência de orientação formal para o atendimento à mulher que busca acolhimento em hora próximo fechamento das unidades

Situação encontrada:

As Casas da Mulher e os CDCMs têm horário de funcionamento das 08h às 17h.

Quando uma usuária, em risco iminente de morte, busca o serviço, providências são tomadas para o alojamento em casa de acolhimento de curta (Casa de Passagem) ou de longa duração

(Casa Abrigo ou CAMSV). Os equipamentos seguem fluxos parecidos, mas não idênticos, contudo, faz-se necessário uma sólida estrutura normativa, adaptável à situação de cada usuária, para os casos em que a mulher precisa de atendimento próximo ou após a hora de encerramento dos equipamentos, uma vez que logística para o acolhimento exige articulação com equipamentos de diversas regiões de São Paulo, pois as análises para a escolha da localização levam em consideração os locais de residência da mulher, do agressor e seus familiares, além da localização do trabalho e outros pontos de riscos que poderiam violar o sigilo que a mulher precisa nessa acolhida para reorganização de sua vida.

A estrutura sólida precisa prever situações em que a mulher não consegue a vaga até o horário de fechamento da Casa da Mulher ou CDCM, pois, atualmente, as providências que são tomadas dependem da prestatividade da servidora ou funcionária que atende a usuária. Nas entrevistas com as gestoras, verificou-se que a disposição e a dedicação do profissional que trabalha com o tema são sempre irrepreensíveis, entretanto, não é congruente que as unidades dependam da disponibilidade do servidor ou funcionária.

Os equipamentos da SMADS seguem o mesmo fluxo básico de solicitação de vagas por meio do CPAS e contato com o CREAS da região.

No CDCM Butantã, quando não há possibilidade de abrigo no mesmo dia, a unidade aloca a mulher em um hotel, disponibiliza alimentação e vai buscá-la no dia seguinte, quando a mulher retorna logo cedo ao CDCM e aguarda a vaga no alojamento.

O CDCM Itaim Paulista age do mesmo modo, com a diferença de que durante a espera pela vaga, ainda no CDCM, são oferecidas alimentação e possibilidade de tomar banho e cuidar dos filhos.

No CDCM Lajeado, procura-se seguir o mesmo procedimento, mas a região não tem hotéis. Há ainda, grande dificuldade de deslocamento, pois não há grande oferta táxis ou transporte de aplicativo na região. Algumas vezes, a mulher e suas crianças ficam em motéis (a gestora faz o possível para que o estabelecimento aloje a mulher em quarto mais afastado e discreto). Não há verba para alimentação.

No CDCM Liberdade, as funcionárias trabalham em esquema de plantão e revezamento, após o fechamento da unidade, no caso de haver necessidade de abrigo, até a liberação da vaga. As mulheres também são alojadas em hotel. Nessas 4 unidades, a mulher passa o dia no local, aguardando a vaga.

Os equipamentos da SMDHC seguem fluxos básicos semelhantes, mas não idênticos. Quando ocorre atendimento próximo a hora do fechamento, no qual não foi possível atribuir vaga de abrigo pelo fluxo regular (através do CPAS ou do CREAS), as solicitações de vagas são feitas à Coordenação, por meio de e-mail ou telefonema. Os contatos são concentrados na supervisão da Coordenação de Políticas para Mulheres que acaba absorvendo a atribuição. Em alguns casos, essas mulheres são encaminhadas ao alojamento da Casa da Mulher Brasileira.

A falta de uniformização dos procedimentos compromete a entrega do serviço à usuária, dificulta o acesso e impossibilita a equidade do modo como o serviço é prestado.

Critério:

DF nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, art. 4º, IV.

Evidências:

Entrevistas com servidoras dos equipamentos visitados.

Causas e efeitos:

A falta de orientação formal sobre como alocar a mulher em situação de risco que procura o equipamento da SMDHC próximo ao horário de fechamento das unidades leva à concentração de demandas na Supervisão da CPM e gera sobrecarga que não permite o atendimento adequado à munícipe.

Ademais, a não uniformização municipal da entrega do serviço à mulher impede a equidade legalmente prevista.

4.1.7. A atuação dos Conselhos Gestores dos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs), Conselho Gestor da Casa da Mulher Brasileira e o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres (CMPM) não é efetiva

Situação encontrada:

A Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulher tem como uma das suas principais diretrizes a integração entre os entes federativos, entidades públicas, não governamentais e a comunidade, para a implementação de programas voltados à erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher. Tais instituições devem atuar de forma articulada, com vistas a garantir o acolhimento e a construção da autonomia dessas mulheres, com assistência qualificada.

A rede de enfrentamento compreende, então, a articulação para formular, implementar, monitorar e avaliar a política de enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher. Já a rede de atendimento corresponde à articulação para prestação dos serviços e, portanto, está inserida na primeira.

Na cidade de São Paulo, diversas entidades integram a Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, dentre as quais, citamos: Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica do Ministério Público de São Paulo (GEVID); Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública de São Paulo (NUDEM); Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs); e a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, por meio do programa Guardiã Maria da Penha.

Conforme verificado nas entrevistas realizadas com representantes de entidades participantes, a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres realiza reuniões regionais regulares (Norte, Oeste, Leste e Centro), com a participação de representantes da rede de atendimento, instituições governamentais e não governamentais, fóruns e coletivos de mulheres, organismos e conselho de política para mulheres, entre outros.

No governo municipal, há a previsão de constituição e atuação de conselhos no âmbito das políticas para mulheres: Conselhos Gestores dos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs), Conselho Gestor da Casa da Mulher Brasileira e o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres (CMPM).

O Conselho Gestor dos Centros de Cidadania da Mulher (CCMs) tem como competência subsidiar a equipe de trabalho no planejamento e execução de ações, de acordo com as políticas municipais; promover a articulação com outras coordenadorias e secretarias sobre ações voltadas para à promoção da igualdade de gênero; além de colaborar na elaboração de programas para a promoção da igualdade de gênero, conforme dispõe o artigo 7º do DM nº 49.135/08⁷⁰.

Registramos que a atuação no enfrentamento à violência contra as mulheres é uma ação que vai ao encontro à promoção da igualdade de gênero e é tema também tratado pelos conselhos criados.

O Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres (CMPM), criado por meio do DM nº 56.702/15, é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo quanto às suas atribuições, vinculado à Coordenação de Políticas para as Mulheres (CPM) da SMDHC, composto por 50 (cinquenta) mulheres titulares, com suas respectivas suplentes, observada a representação paritária entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil, e que tem por finalidade e atribuições, conforme incisos I a IV , parágrafo único, art. 1º:

I –formular, propor e avaliar diretrizes de ações governamentais voltadas à elaboração e execução de políticas públicas municipais de promoção da igualdade entre mulheres e homens, da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres;

II – atuar no controle social de políticas públicas e serviços voltados às mulheres e à promoção da igualdade de gênero;

III – estimular a participação das mulheres nos organismos públicos e em outros espaços de participação e controle social;

IV – fiscalizar, estimular e acompanhar a intersetorialidade e a transversalidade das políticas públicas municipais, de forma a contemplarem e respeitarem a perspectiva de gênero em sua concepção e execução.

⁷⁰ Art. 7º. Compete ao Grupo Gestor do Centro de Cidadania da Mulher:

I - subsidiar a Equipe de Trabalho do Centro de Cidadania da Mulher no planejamento e no desenvolvimento das ações previstas para o Centro de acordo com as políticas públicas municipais;

II - promover a articulação política com as várias Coordenadorias e Secretarias Municipais nas quais programas e ações de promoção à igualdade de gênero são ou poderão ser propostas ou desenvolvidas, bem como com as entidades e organizações de mulheres locais;

III - colaborar na elaboração de objetivos para programas e ações de promoção da igualdade de gênero;

IV - acompanhar e monitorar as ações e atividades do Centro de Cidadania da Mulher, inclusive quanto à aplicação dos recursos orçamentários;

V - definir, em conjunto com a Equipe de Trabalho, as estratégias para prevenir e corrigir situações de discriminação de gênero.

O Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira é composto por representações dos diversos serviços implantados no equipamento e tem a função de integrar áreas e diferentes formações profissionais, no sentido de oferecer intervenções positivas e humanizadas às situações de violências baseadas no gênero, cometidas contra mulheres que procuram o serviço. Dentre suas competências, citamos:

2. Elaborar o Plano de Ações Estratégicas para os Serviços;
3. Garantir a integração entre os Serviços da CMB e a articulação com a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres;
4. Convidar, quando necessário, representantes da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres para que estes forneçam insumos e informações sobre temas específicos relativos aos serviços especializados;
- [...]
8. Avaliar a resposta articulada dos serviços;
9. Acompanhar de forma sistemática o aprimoramento do trabalho desenvolvido.

Como forma de verificar o efetivo funcionamento dos conselhos, que possuem papel importante no planejamento e na articulação dos serviços, bem como na busca por um atendimento integral e qualificado para às mulheres usuárias dos serviços, solicitamos à SMDHC as Atas de reuniões, realizadas nos anos de 2021 e 2022, do Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, dos Conselhos Gestores dos CCMs e do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres (CMPM).

A CMPM realiza reuniões mensais e as atas podem ser acessadas por meio do website da PMSP⁷¹. Constam no website 13 atas de reunião ocorridas em 2021: em 2 ocasiões não houve quórum e em 11 oportunidades houve discussões relevantes relacionadas à política para mulher no município, principalmente quanto à transferência de alguns serviços para a gestão por OSC, a necessidade de cartilha para auxílio aluguel, divulgação dos direitos das mulheres e dos serviços oferecidos, dentre outros.

⁷¹ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/cmpm/index.php?p=278064. Acesso em: 12.12.22.

Contudo, em 2022, das 04 atas disponíveis, 03 registraram insuficiência de quórum. Na única reunião em que havia quórum, somente foram estabelecidas datas para as reuniões seguintes.

Isso demonstra que não há engajamento dos membros da Comissão às reuniões, cabendo a SMDHC atuar para motivar a participação, bem como, se necessário, reduzir o quórum mínimo necessário para a realização das reuniões.

Além disso, a SMDHC enviou as Atas de reunião dos Conselhos Gestores dos CCMs Capela do Socorro, Itaquera, Perus e Parelheiros somente do ano de 2006 e 2007, o que pode demonstrar falta de controle na realização das reuniões do Conselho Gestor dos CCMs, ou ainda que não estão sendo realizadas na periodicidade prevista no DM nº 49.135/08.

Em relação ao Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, a SMDHC enviou cópia de atas de reuniões realizadas em 2020 e 2021. Dessa forma, não é possível comprovar se essas instâncias de participação social permanecem atuantes.

Em que pese os Conselhos (CCM e CMPM) e Colegiado da Casa da Mulher Brasileira não terem entre suas atribuições deliberar sobre o direcionamento da política para mulheres, essas instâncias têm importante papel na identificação e discussão de pautas voltadas às mulheres, na articulação da rede de enfrentamento à violência contra mulher na cidade de São Paulo e na garantia da participação social, na proposição de ações para melhoria dos serviços ofertados às mulheres em situação de violência, sendo fundamental sua relevância para a fiscalização, implementação de serviços e melhoria da qualidade dos serviços voltados à mulher vítima de violência na cidade de São Paulo.

Critérios:

DF nº 8.086/13, que institui o Programa Mulher Segura e Protegida (redação dada pelo DF nº 10.112/19);

DM nº 56.702/15, que cria o Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres – CMPM;

DM nº 49.135/18, que cria Centros de Cidadania da Mulher, vinculados à Coordenadoria da Mulher, da Secretaria Municipal de Participação e Parceria;

Regimento Interno SMDHC nº 20/20 – Regimento Interno do Conselho Municipal de Políticas Para as Mulheres da cidade de São Paulo;

Programa Viver Mulher Sem Violência – Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento, Sessão 2, subitem 2.2.1 – Colegiado Gestor.

Evidências:

A SMDHC enviou as Atas de reunião dos Conselhos Gestores dos CCMs Capela do Socorro, Itaquera, Perus e Parelheiros do ano de 2006 e 2007, ou seja, apresentou ata das últimas reuniões ocorridas, há 15 anos ou não tem informação sobre as reuniões ocorridos nesse período, o sinaliza que não há controle da realização das reuniões, ou que elas não estão sendo realizadas na periodicidade prevista no DM.

Muitas das atas do Conselho Municipal de Política para Mulheres informam que a reunião não foi realizada por falta de quórum, o que demonstra que não há engajamento dos membros do Conselho às reuniões, cabendo a SMDHC atuar para motivar a participação, bem como, se necessário, reduzir o quórum mínimo necessário para o início das atividades.

Em relação ao Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, a SMDHC enviou cópia de atas de reuniões realizadas em 2020 e 2021, porém não apresentou atas para 2022. Dessa forma, não é possível verificar se essas instâncias de participação social permanecem atuantes.

Causas e Efeitos:

A desarticulação dos Conselhos Gestores dos CCMs, do Conselho Municipal de Política para Mulheres e do Colegiado da Casa da Mulher Brasileira impacta negativamente na qualidade da discussão de pautas voltadas às mulheres, na articulação da rede de enfrentamento à violência contra mulher na cidade de São Paulo e na garantia da participação social, para a fiscalização, implementação de serviços e melhoria da qualidade dos serviços voltados à mulher vítima de violência na cidade de São Paulo.

4.2. Achados relacionados ao acesso aos serviços especializados

4.2.1. Ineficácia dos meios eleitos pelas Secretarias para divulgação dos serviços oferecidos à população

Situação encontrada:

A divulgação dos serviços oferecidos à mulher vítima de violência volta-se à propagação de sua oferta, de forma a se evitar que o desconhecimento da existência de um serviço restrinja o acesso da cidadã.

Essa restrição tem como consequência, além da grave desassistência, a indução ao erro nas atividades de gestão e planejamento, como, por exemplo, eventual falha de dimensionamento do serviço ou desconhecimento acerca da existência de perda primária ou demanda reprimida.

A divulgação permanente dos endereços e dos telefones de órgãos e entidades de atendimento à mulher em situação de violência está prevista na LM nº 15.203/10, que estabelece diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

LM nº 15.203/10

Art. 1º Na formulação e implementação da Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, o Poder Público pautar-se-á pelas seguintes diretrizes, dentre outras possíveis e necessárias, voltadas à prevenção e ao controle da violência contra as mulheres, bem como ao atendimento das que vierem a se tornar vítimas dessa violência:

VI - divulgação permanente dos endereços e dos telefones de órgãos e entidades de atendimento à mulher em situação de violência; [...].

No mesmo sentido:

LM nº 16.823/18

Art. 2º São diretrizes do Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família: [...]

II - divulgar e promover os serviços que garantam a proteção e a responsabilização dos agressores/autores de violência contra as mulheres; [...].

A Auditoria questionou às Secretarias a respeito da divulgação dos serviços voltados ao atendimento a mulheres em situação de vulnerabilidade ou violência decorrente de gênero.

Também se questionou sobre as campanhas temáticas específicas de enfrentamento, de 2018 a 2022.

A SMDHC listou as 7 campanhas realizadas no período⁷²:

Maio de 2020

Campanha Fique em Casa Mas Não Sofra Calada – parceria com a Philip Morris – maio/2020;

Março de 2021

Campanha Mulheres Pioneiras - 5 minibiografias (Maria da Penha, Maria Firmina, Bertha Lutz, Laudelina de Campos Melo, Dona Ivone Lara e Lélia Gonzales);

Abril de 2021

Campanha Ponto Final ao Abuso Sexual – Consorcio de entidades que trabalhou ações de combate ao abuso nos transportes – SMDHC colaborou por meio da participação da CPM;

Entre 2021 a julho de 2022

Campanha Informe Mulheres Transforme Vidas – Parceria entre SMRI/ SMDHC e The Carter Center – Focada em promover a sensibilização sobre tipos de violência e a existência dos Centros de Cidadania da Mulher – Ocorreu entre os anos de 2021 e primeiro semestre de 2022;

Agosto de 2021

Agosto Lilás 2021 – Peças de comemoração do Aniversário de 15 anos da Lei Maria da Penha com dados sobre a legislação, violentômetro e teste sobre violência doméstica da Cartilha de prevenção da violência doméstica e familiar com a Estratégia de Saúde da Família;

Março de 2022

Campanha Mulheres que Abrem Caminhos – Sobre a valorização das funcionárias que viabilizam o atendimento de mulheres em situação de violência;

Abril de 2022

Campanha de divulgação de informações sobre a Lei Maria da Penha em diferentes idiomas para o alcance de mulheres migrantes em situação de violência.

⁷² Ofício n. 238/2022-SMDHC/GAB, fl.15.

Ainda, a SMDHC informou⁷³ que os serviços são divulgados nas redes sociais da Secretaria, como o Instagram, Facebook e o site oficial da Prefeitura.

Em consulta a uma das redes sociais informadas pela SMDHC, o Instagram, foi observado que de janeiro de 2022 até o dia 15.09.22, foram feitas 15 postagens relacionadas à mulher vítima de violência, contudo, não há informação dos serviços oferecidos, forma de acesso, nem mesmo o endereço do equipamento a que a mulher deve se dirigir para ter acesso ao serviço.

As postagens no Instagram informam sobre a existência da violência e sobre a luta para seu combate, entretanto, a mulher não recebe informações básicas, como serviços oferecidos e formas de acesso.

Na única postagem que menciona a sigla de um dos equipamentos (CCM), não há referência acerca da finalidade ou endereço do equipamento.

Em visitas às unidades, verificamos que alguns equipamentos realizam divulgação dos serviços de forma individual.

O CDCM Itaim Paulista informou que na semana da visita havia feito atividade com adolescentes nas proximidades para sensibilização sobre o tema e identificação de relacionamento abusivo (Namoro Legal⁷⁴), além de divulgar os serviços oferecidos pelo equipamento.

O CRM Grajaú informou que o equipamento é divulgado quando há eventos temáticos, em datas comemorativas.

Em visita ao CCM Itaquera, em agosto de 2022, observou-se que um dos ambientes do equipamento, a sala de teatro, está sendo utilizada desde a pandemia como depósito de exemplares da cartilha, que não foram distribuídos.

A SMDHC noticiou a campanha “Informe Mulheres, Transforme Vidas”, promovida por ONG norte-americana, The Carter Center⁷⁵, com o objetivo de sensibilizar a população sobre o direito

⁷³ Ofício n. 238/2022-SMDHC/GAB, fl. 9.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/NamoroLegal.pdf>. Acesso em: 03.08.22

⁷⁵ <https://www.cartercenter.org/>

das mulheres à informação. Essa ONG promove mundialmente diversas campanhas humanitárias. A cidade de São Paulo foi uma das 13 escolhidas pela ONG para participar a campanha com o objetivo de conscientizar a população sobre direito das mulheres à informação e contribuir para que as mulheres possam buscar e receber informações de seus governos. A ação foi desenvolvida conjuntamente por equipes das Secretarias Municipais de Relações Internacionais e de Direitos Humanos e Cidadania, da equipe de Governo Aberto de São Paulo e da Controladoria Geral do Município, de acordo com site da PMSP.⁷⁶

Na página <https://informemulheres.com.br/> produzida em parceria feita com a ONG The Carter Center, há o endereço de apenas 5 CCMs, em vez de apresentar todos os serviços disponíveis para a mulher, em outros bairros. Nessa página, é possível baixar⁷⁷ a Cartilha de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar com a Estratégia de Saúde da Família.

Quanto à divulgação dos serviços ofertados, a SMADS aduz que⁷⁸:

As ofertas dos serviços socioassistenciais voltados para a população do gênero feminino têm como divulgação os serviços que realizam o atendimento social dos municípios, como por exemplo: CRAS, CREAS, Centro Pop, CDCM e SEAS.

Além disso, essa Secretaria informa que:

Para além das ações de capacitação e cursos formativos, a SMADS trabalha junto aos territórios, por meio das Supervisões de Assistência Social, para articulação em rede e sensibilização quanto aos temas afeitos ao objeto desta auditoria. É salutar destacar que há uma sensibilidade na ampla divulgação de serviços para as tipologias sigilosas, que tem como característica o ocultamento dos endereços para fins de proteção das usuárias.⁷⁹

A SMADS argumenta acerca da sensibilidade na divulgação de serviços com tipologias sigilosas, todavia, faz-se necessário que a população tenha conhecimento da existência de tais serviços, para que a mulher saiba da possibilidade de Município a acolher.

⁷⁶Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=306232. Acesso em 07.12.22.

⁷⁷ Disponível em: <https://informemulheres.com.br/assets/pdf/cartilha-de-informacoes-sobre-os-servicos-de-atendimento-a-mulher.pdf>. Acesso em: 29.11.22.

⁷⁸ Informação SMADS/GSUAS/CPE nº 068859115.

⁷⁹ Encaminhamento SMADS/GAB/AT nº 072380124, fl. 2.

A divulgação de tais serviços ofertados deve ser amplamente feita, informando que a forma de acesso é por encaminhamento de outros equipamentos, mantendo assim a localização em sigilo, em consonância com a LAI:

LF nº 12.257/11

Art. 23 São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, **passíveis de classificação as informações** cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...]

III - **pôr em risco a vida**, a segurança ou a saúde da população;

[...] (Grifos nossos.)

Na etapa de comentários do gestor (Peça 28, fl. 03), a SMADS complementou a informação:

Compreendendo que trata-se de serviço de média complexidade, a divulgação da localização desses equipamentos constam no site da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com a publicização dos endereços onde eles estão instalados.

E mais recentemente, a Secretaria intensificou as ações de divulgação, através de várias frentes de atuação, tais como,

- em 14/03/2023, a ação do CDCMs Butantã e Casa Verde, através do perfil oficial da SMADS nas redes sociais;

- em 09/03/2023, a atividade promovida no CDCM Vila Maria, por meio das redes sociais e site da Secretaria;

- solicitamos diariamente à gerência desses serviços, as atividades de todos os equipamentos a fim de verificar a melhor de divulgação das mesmas;

- atuamos junto aos CREAS e Centros Pop a fim de obter informações relevantes sobre demandas aos serviços.

Tais fatos apresentados demonstram o esforço da Secretaria em melhorar a comunicação com a população, porém para que a divulgação dos serviços seja efetiva, deve existir um plano estratégico, com ações planejadas, metas, prazos, responsáveis e controle de resultados.

Em 2020, a SMDHC firmou termo de cooperação com a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) para, dentre outros objetivos, a divulgação dos serviços para a população em geral. O Termo de Cooperação Técnica nº 1001601901 tem como objeto:

[...] a promoção de ações conjuntas para otimização das ações já existentes na prevenção ao assédio e importunação sexual contra mulheres, o **desenvolvimento de campanhas de cidadania e combate à violência contra a mulher** e a cessão de espaços nas dependências do METRÔ para a realização de atendimentos voltados às mulheres e outras ações de interesse das Partícipes. (Cláusula 2.1) (Grifo nosso.)

Em entrevista, o Coordenador dos Postos Avançados de Apoio à Mulher informou que não há divulgação em massa de endereços ou formas de acesso aos serviços nas mídias veiculadas, no entanto, caso a mulher vá ao Posto, os endereços e serviços são apresentados.

A LM nº 17.699/21, que determina a inclusão de serviços de proteção à mulher vítima de violência nos sites da PMSP e da Câmara Municipal de São Paulo, prevê:

Art. 1º Ficam os Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Paulo obrigados a incluir e disponibilizar nos sites oficiais da Administração Pública e da Câmara Municipal, **em ícones de acesso imediato, relação de instituições e serviços oferecidos, por distrito, à mulher vítima de violência.**

Parágrafo único. Para os fins previstos nesta Lei consideram-se sites oficiais da Administração Pública **todos⁸⁰ aqueles mantidos sob o domínio da Prefeitura do Município de São Paulo.** (Grifos nossos.)

Em consulta⁸¹ aos sites da PMSP e de secretarias como Saúde, Transporte, Habitação, Educação e Turismo, não foi localizado o ícone ou referência aos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência.

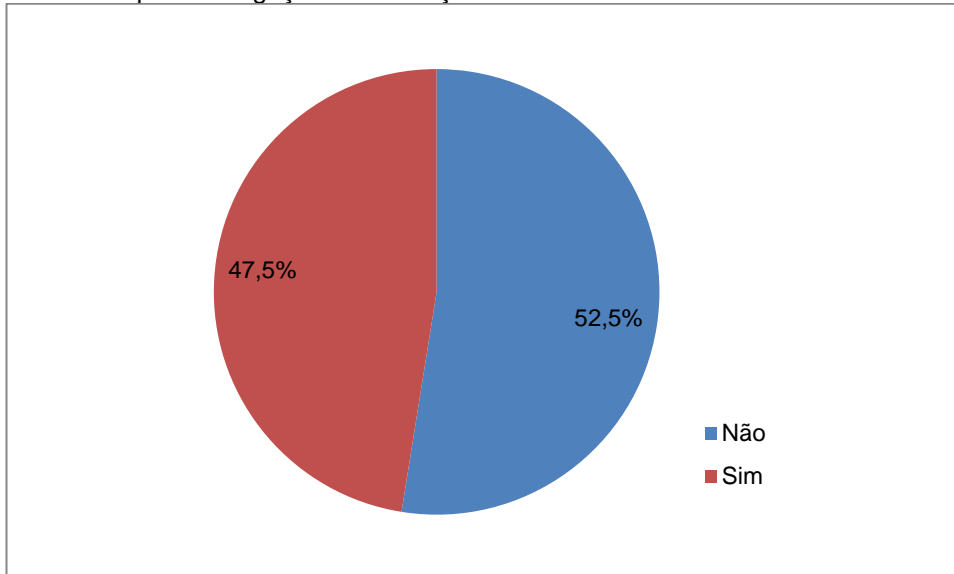
Nem mesmo a SMADS e a SMDHC atendem integralmente a esse dispositivo legal. Os ícones disponíveis nos sites dessas Secretarias listam os equipamentos que estão sob sua gestão, mas não apresentam a relação de serviços oferecidos, por distrito, como determina o art. 2º da LM nº 17.699/21.

⁸⁰ Art. 2º Deverão integrar a relação de serviços prevista nesta Lei, além de outros serviços e instituições que venham a ser criados: I - Delegacias especializadas no Atendimento à Mulher; II - Centros de Cidadania da Mulher; III - Serviços de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência Sexual e de Aborto Legal na Cidade de São Paulo; IV - Serviços de Saúde Especializados para o atendimento de casos de violência contra a mulher; V - Centros de Defesa e de Convivência da Mulher da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); VI - Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; VII - CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social; VIII - órgãos da Defensoria Pública de Defesa da Mulher; IX - órgãos do Ministério Público de Defesa da Mulher; X - Coordenadorias de Violência contra a Mulher.

⁸¹ Consulta realizada em 01.11.22.

A pesquisa realizada pela Auditoria por meio do Google Forms registrou que somente 47,5% dos respondentes tiveram conhecimento de propaganda ou ação de divulgação dos serviços, considerando exclusivamente os respondentes que não trabalham ou realizam estudos voltados ao tema.

Gráfico 7 – Resposta à questão: Você já teve conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura de São Paulo para divulgação dos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência?

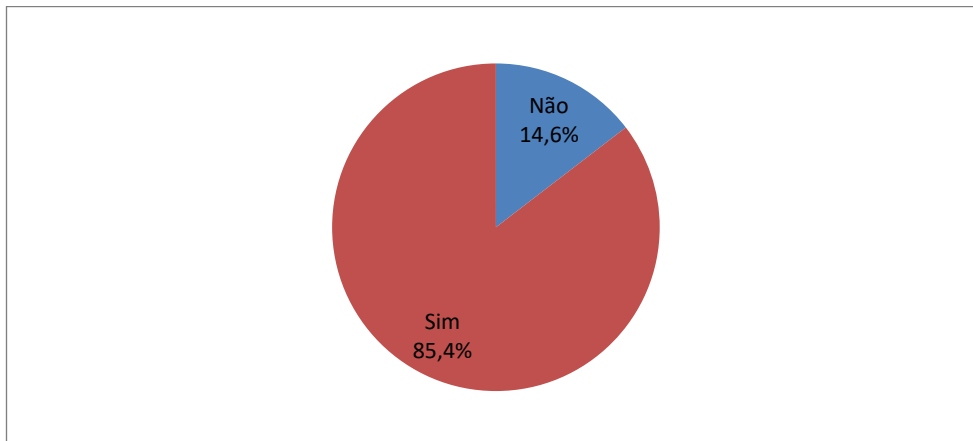


Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

Obs.: responderam ao questionamento 914 pessoas, contudo, não foram consideradas, no cálculo do gráfico acima, as pessoas que trabalham ou estudam com a temática. Das 118 pessoas que trabalham ou estudam com temas voltados à violência da mulher, 76,27%, isto é, 90 de 118, responderam sim ao questionamento. As demais 28 pessoas (23,73%), responderam não ao questionamento.

Verificou-se que 680 pessoas (85,4% dos respondentes) registraram que conhecem ou já ouviram falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica:

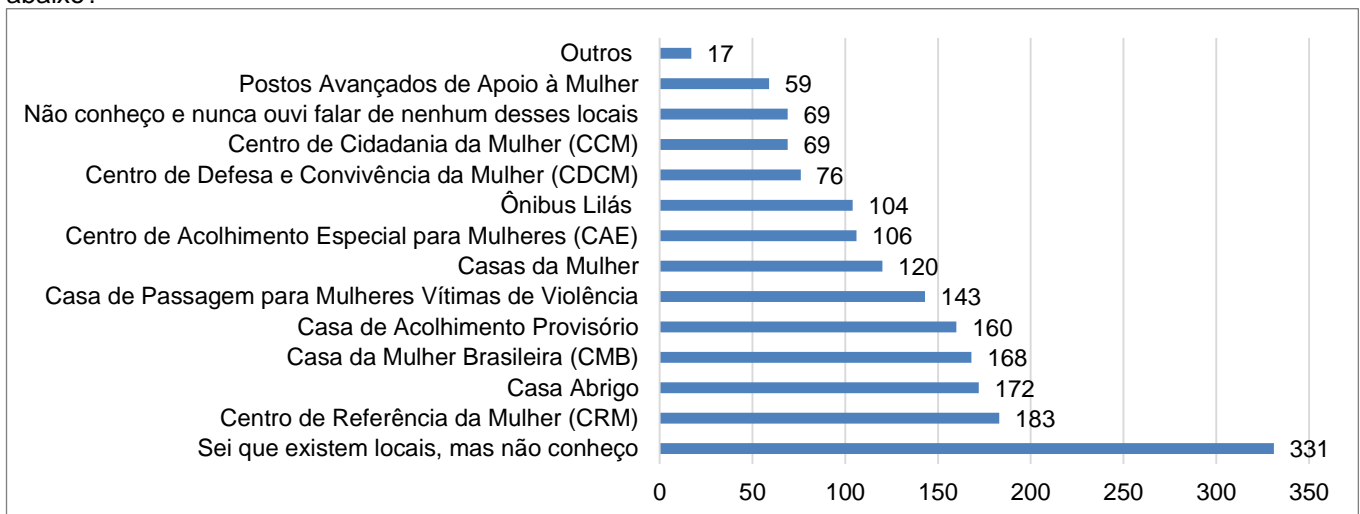
Gráfico 8 – Resposta à questão: “Você já ouviu falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica?”



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs.: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

Em complemento, foram elencados serviços voltados ao atendimento à mulher e, por meio caixas de seleção que permitiram escolhas concomitantes, os respondentes poderiam marcar se conheciam um ou mais dos equipamentos listados, como se vê no Gráfico abaixo:

Gráfico 9 – Resposta à questão: Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo?



Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs. 1: em "outros", registraram-se Delegacia ou Delegacia da Mulher, Patrulha Maria da Penha, 180, Disque-Denúncia, Justiciraas.org.br, Casa Sofia, Casa Beth Lobo – Diadema, CRM Vem Maria e "Não lembra o nome".
Obs. 2: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

Nessa questão, buscou-se relacionar equipamentos especializados da PMSP nas diversas nomenclaturas que se apresentam: Casas da Mulher (CRM e CCM), Casa Abrigo, Casa de Passagem ou Casa de Acolhimento Provisório, Ônibus Lilás e Postos Avançados de Apoio à Mulher sob a gestão da SMDHC; CDCM e CAMSV sob a gestão da SMADS.

Nota-se que, nessa questão (“Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo?”), 333 pessoas marcaram exclusivamente os itens “Não conheço e nunca ouvi falar” e/ou “Sei que existem, mas não conheço”, ou seja, 41,8% da amostra de 796 pessoas⁸² que responderam ao questionário. As demais 496 (58,2%) pessoas assinalaram 1 ou mais das opções registradas no Gráfico 9 –.

As discrepâncias das questões ilustradas nos Gráfico 7 – eGráfico 8 – podem expressar que a questão do Gráfico 7 –, muito abrangente, pode ter sido respondida remetendo-se a serviços oferecidos por ONGs ou, até mesmo, às Delegacias de Atendimento à Mulher. A questão que nomeou os tipos de equipamento pode estar apontando para um retrato mais fiel da realidade.

Os 41,8% dos respondentes⁸³ que não conhecem os serviços (Gráfico 9 –) revelam a necessidade da importância no atendimento às leis e às diretrizes vigentes no que diz respeito à “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”, preconizado, na LOAS⁸⁴, como um dos princípios da assistência social.

Critérios:

LM nº 17.699/21, que determina a inclusão de serviços de proteção à mulher vítima de violência nos sites da Prefeitura do Município e da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências;

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), São Paulo, 2021;

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021;

⁸² Foram 1.023 pessoas que responderam ao questionário; 109 não residentes da cidade, que não tiveram acesso ao questionário completo e 118 pessoas que trabalham ou estudam em equipamento voltados à temática e não responderam a essa questão, restando 796 respondentes.

⁸³ 325 respondem “não conheço e nunca ouvi falar” ou “sei que existem locais para atendimento à mulher, mas não conheço” e 8 pessoas marcaram as duas alternativas, somando 333 (ou 41,8% de 796).

⁸⁴ LF nº 8.742/93: art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006, p. 31, item VI.

Evidências:

A pesquisa realizada mostrou que somente 47,5% dos respondentes registraram que tiveram conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura para divulgação dos serviços voltados à mulher vítima de violência.

Os usuários das redes sociais, um dos meios eleitos pela SMDHC para divulgação, representam um nicho específico da população que têm acesso à internet, nesse sentido, a divulgação dos serviços por meio de redes sociais não atendem toda população. Ademais, não havia informação acerca dos serviços oferecidos, forma de acesso ou endereço no meio de divulgação eleito pela SMDHC, as redes sociais, na amostra coletada (Instagram, de janeiro a 15.09.22).

Causas e efeitos:

A pesquisa registrou que 47,5% da amostra sabe que existem serviços municipais voltados ao acolhimento à mulher vítima de violência, no entanto, 52,5% desconhecem os serviços oferecidos. A eficácia do meio de divulgação eleito está relacionada à consecução do objetivo planejado. Observa-se que não há democratização do acesso serviço, uma vez que esse depende do conhecimento da população sobre sua existência.

4.2.2. Inexistência de canal contínuo e eficiente de diálogo entre as Secretarias e as entidades representativas da Rede de Enfrentamento

Situação encontrada:

Em entrevista realizada com as Defensoras Públicas do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), assim como da análise de documentos enviados pela Comissão das Redes de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo para o TCMSP pelo referido órgão, que tratam de demandas voltadas a melhorias nos serviços prestados pela rede especializada, constatamos que tais órgãos têm tido atuação constante na defesa dos direitos das mulheres vítimas de violência, tanto na fiscalização dos serviços, como contribuindo com o debate para o aprimoramento dos serviços prestados.

Segundo a NUDEM, o órgão tem emitido diversas Notas Técnicas dirigidas às Secretarias tratando de questões relevantes como: terceirização dos equipamentos especializados, precarização dos atendimentos e condições de trabalho das profissionais alocadas nos equipamentos, sendo que as discussões desses temas também ocorrem nas reuniões regionais das Redes de Enfrentamento à violência contra as mulheres, conforme relato em entrevista com coordenadora da Rede Norte.

Em entrevista com as Defensoras Públicas da NUDEM, foi-nos relatado que, **tanto a SMADS quanto a SMDHC não mantêm um canal contínuo e eficiente de interlocução com as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres**, que possibilite a discussão de questões visando o aprimoramento dos serviços prestados pela rede especializada.

Ressalta-se que, dentre as atribuições da Coordenação de Políticas para as Mulheres (CPM) está previsto, especificamente, o apoio e o acompanhamento das redes de enfrentamento à violência, nos termos do DM nº 58.123/18, IV.

Em análise de Representação recentemente realizada pela Auditoria⁸⁵, constatou-se o descumprimento de alertas emitidos pela Defensoria Pública Estadual e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo na condução do Edital nº CPB/009/2021/SMDHC/CPM. Além disso, as Defensoras alegam que não foi possibilitada pelo Poder Público, a participação das entidades representativas da rede de enfrentamento na discussão sobre a reorganização dos equipamentos da rede especializada entre a SMADS e a SMDHC, como previsto no Plano de Metas 2021-2024.

Acerca da interlocução entre a Secretaria e as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres, tanto a SMADS quanto a SMDHC informaram que fluxos ainda estão em construção.

⁸⁵TC/016105/2021.

Das informações trazidas pelas entidades representativas das Redes de Enfrentamento à violência contra as mulheres e pela SMADS, percebe-se que os encaminhamentos de ações conjuntas são pontuais e ainda insuficientes para atender aos problemas já identificados.

Além disso, não identificamos junto às Secretarias, canais institucionalizados que viabilizem a discussão e a implementação das demandas trazidas pela Rede de Enfrentamento à violência contra mulher na cidade de São Paulo.

Em sede de comentários do gestor (Peça 28, fl. 05), a SMADS informou que:

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social possui um canal de diálogo com as entidades de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, objetivando ofertar os serviços e, por consequência, estabelecer a equidade feita no âmbito do CREAS(Centro de Referência Especializado da Assistência Social) nas 32 unidades Estatais do município. Respeitando a descentralização e dinâmica de cada território dentro das diferentes realidades vivenciadas pela população, vítima de violência doméstica, usuária dos CREAS no município de São Paulo. A área técnica mulheres da CPSE exerce o papel de orientação aos CREAS da cidade, na perspectiva do alinhamento, visando a uniformidade do trabalho no enfrentamento da violência doméstica.

Tal afirmação, no entanto, não veio acompanhada de documentação capaz de demonstrar a existência do canal de diálogo com a rede de enfrentamento. A própria linha de argumentação trata da busca da uniformidade em relação aos CREAS, que compõe a SMADS, porém não cita qual seria a forma utilizada para dialogar com outros atores da Rede, externos a Secretaria.

Critérios:

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha), art. 8º, incisos I e IV;

DM nº 58.123/18, que modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos do DM nº 58.079/18.

Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Brasília: 2011;

Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Brasília: 2011.

Evidências:

Não atendimento ao art. 4º, IV e V do DM nº 58.123/18;

Entrevistas com as defensoras do NUDEM e com integrante das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Regional Norte;

Das informações trazidas pelas entidades representativas das Redes de Enfrentamento à violência contra as mulheres e pela SMADS, percebe-se que há o encaminhamento de ações conjuntas pontuais, que ainda são insuficientes para atender aos problemas já identificados no presente Relatório.

Não foram identificados canais institucionalizados que viabilizem a discussão e a implementação das demandas trazidas pela rede de enfrentamento à violência contra mulher na cidade de São Paulo.

Causas e Efeitos:

Não há canais institucionalizados que viabilizem a discussão e implementação das demandas trazidas pela Rede de Enfrentamento à violência contra mulher na cidade de São Paulo o que impedem a evolução de pautas e ações consideradas prioritárias para a efetividade das medidas de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Em decorrência da dinâmica das questões sociais, que exigem respostas rápidas dos serviços prestados nos equipamentos da rede especializada, o atendimento às demandas de melhoria dos serviços da rede especializada, assim como identificação de pontos de risco, devem ocorrer constantemente, nesse sentido, é imprescindível a criação de um canal eficiente e permanente, de interlocução, como prevê o DM nº 58.123/18, entre as Secretarias (SMDHC e SMADS) e as entidades representativas da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo.

4.2.3. Ausência de equipamentos em regiões prioritárias

Situação encontrada:

A Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS elaborou metodologia⁸⁶ de ranking das áreas em que as mulheres estão mais vulneráveis e expostas a riscos. A construção da priorização de territórios levou em consideração vários indicadores relacionados às mulheres, de fontes diversificadas, resumidos a seguir:

- Total de mulheres no distrito;
- Notificações de Agressão contra Mulheres;
- Proporção de mães jovens que não fizeram consultas de pré-natal;
- Índices de Exclusão/Inclusão Social - IEX Violência; IEX
- Estupro;
- Número de filhos nascidos vivos cujas mães têm idade entre 15 e 19 anos; 20 e 24 anos; 25 a 29 anos;
- Média de frequência diária de mulheres no Centro de Acolhida Especial para Mulheres (CAE)
- Rendimento médio mensal da população feminina de 15 a 29 anos;
- Taxa de Incidência de AIDS em mulheres de 15 a 29 anos;
- Dados de atendimento do CDCM (número de mulheres atendidas, média anual de mulheres atendidas).

A partir dos indicadores, índices foram produzidos, com o objetivo de priorizar serviços nas áreas mais críticas e planejar as formas de atuação da Secretaria com mais eficiência.

Como resultado, verificou-se que os 10 distritos prioritários para as mulheres são:

1. Jardim Ângela
2. Brasilândia

⁸⁶ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Ranking-TODOS.pdf. Acesso em: 23.10.22.

3. Grajaú
4. Tremembé
5. Itaim Paulista
6. Jardim São Luís
7. Capão Redondo
8. Parelheiros
9. Jardim Helena
10. Lajeado

Desses 10 distritos prioritários pelo ranking da SMADS, a Auditoria esteve naqueles onde há oferta de serviços voltados ao atendimento à violência contra a mulher: CRM Brasilândia, CCM Capela do Socorro/Grajaú, CDCM Itaim Paulista, CCM Parelheiros e CDCM Lajeado. O Município não tem equipamentos instalados em Tremembé, Capão Redondo e São Miguel (Jardim Helena). Assim, não há equipamentos em 3 das 10 regiões prioritárias de acordo com o índice da SMADS.

O Município tem equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência em 20 das 32 Subprefeituras:

Quadro 10 – Posição dos equipamentos especializados no ranking de prioridades desenvolvido pela SMADS

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
1	Jardim Ângela	M' Boi Mirim	1	1
2	Brasilândia	Brasilândia		1
3	Grajaú	Capela do Socorro		1
5	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1	
6	Jardim São Luiz	M' Boi Mirim	*	*
8	Parelheiros	Parelheiros		1
10	Lajeado	Guaianases	1	
11	Itaquera	Itaquera	1	1
13	Cidade Ademar	Cidade Ademar	1	
14	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	1	
24	Perus	Perus		1
25	Sé	Sé	1	1
30	Guaianases	Guaianases	1	
32	Campo Limpo	Campo Limpo	1	
34	Vila Maria	Vila Maria	1	

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
35	São Mateus	São Mateus	1	
61	Vila Prudente	Vila Prudente	1	
63	Ipiranga	Ipiranga	1	
77	Casa Verde	Casa Verde	1	
80	Santo Amaro	Santo Amaro		1
83	Vila Mariana	Vila Mariana		1
88	Butantã	Butantã	1	

Fonte: elaborado pela Auditoria.

Posição no ranking de acordo com estudo elaborado pela Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Ranking-TODOS.pdf).

Obs.: Equipamentos CRM 25 de março e CDCM Liberdade estão nos distritos da Sé e da Liberdade (25ª posição e 76ª posição no ranking, respectivamente). Ficam na Sé também os Postos Avançados do Metrô e a Casa da Mulher Brasileira no distrito do Cambuci (79ª posição na prioridade).

(*) Os equipamentos da Subprefeitura de M'Boi Mirim estão registrados, nessa tabela, no distrito Jardim Ângela.

Não há equipamentos nas Subprefeituras: Aricanduva, Ermelino Matarazzo, Jabaquara, Lapa, Mooca, Penha, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi, São Miguel, Sapopemba, Tremembé/Jaçanã.

No Quadro 11, abaixo, estão elencadas as 10 Subprefeituras com os maiores índices de feminicídio e violência contra a mulheres. Observa-se que há equipamentos especializados em 7 deles. Já nas Subprefeituras da Mooca, Penha e São Miguel, não há equipamentos.

Quadro 11 – Dez primeiras subprefeituras listadas em ordem de violência contra a mulher e feminicídio

Subprefeitura com os maiores coeficientes de violência contra mulher	Quantidade de equipamentos especializados	Subprefeituras com os maiores coeficientes de feminicídio	Quantidade de equipamentos especializados
Sé	2	Guaianases	2
Parelheiros	1	Parelheiros	1
Itaquera	2	Mooca	0
V. Maria/V. Guilherme	1	Itaim Paulista	1
Mooca	0	Freguesia do Ó/Brasilândia	1
Guaianases	2	São Mateus	1
Penha	0	São Miguel	0
São Miguel	0	Butantã	1
Santo Amaro	1	Capela do Socorro	1
Freguesia do Ó/Brasilândia	1	V. Maria/V. Guilherme	1
Total	10	Total	9

Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em:

https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22

Os índices registrados no Mapa da Desigualdade utilizaram considerou os registros por local de ocorrência do crime. Fontes de dados usadas no Mapa da Desigualdade foram: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) e o Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE).

Nesse sentido, concluímos que não há equipamentos voltados ao acolhimento da mulher vítima de violência em 3 das 10 subprefeituras com maior índice de feminicídio e violência contra a mulher, no município de São Paulo.

Critérios:

Estudo da SMADS “Benchmarking para Priorização de Políticas da Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social”;

Mapa da Desigualdade 2022.

Evidências:

A comparação entre o Mapa da Desigualdade e o endereço dos equipamentos da SMDHC e SMADS, voltados à mulher vítima de violência, demonstra que não há equipamento especializado em 3 das 10 subprefeituras com maior índice de violência contra mulher.

Causas e efeitos:

A falta de equipamentos especializados em 3 subprefeituras com alto índice de feminicídio e violência contra mulher, dificulta o acesso das mulheres da região, deixando-as desassistidas.

Em teoria, o Ônibus Lilás deveria realizar o atendimento e a divulgação dos serviços em regiões que não possuem equipamento, mas verificamos que a unidade móvel não está atendendo sua finalidade, já que esteve parado em 27 dos 31 meses desde 2018.

Nesse sentido, as usuárias podem ficar desassistidas ou não encontrar a ajuda necessária para sair da situação de violência.

4.2.4. Falta de uniformidade na oferta de serviços entre os equipamentos da rede especializada

Situação encontrada:

Os equipamentos da rede especializada de enfrentamento à violência contra a mulher sob gestão da SMDHC são: 5 Centros de Cidadania da Mulher (CCM), 4 Centros de Referência da Mulher (CRM), a Casa da Mulher Brasileira, a Casa de Passagem e o equipamento sigiloso Casa Abrigo.

A SMADS é responsável por 15 Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCM) e 6 Centros de Acolhida Especiais para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV).

Os fundamentos dos equipamentos CCM e CRM (SMDHC) e CDCM (SMADS) se enquadram no conceito de Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, que segundo a Norma Técnica de Uniformização, estão assim descritos:

Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico, social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que proporcione o atendimento e o acolhimento necessários à superação da situação de violência ocorrida, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate da sua cidadania.

Nessa perspectiva, os Centros de Referência de acolhimento/atendimento devem exercer o papel de articulador das instituições e serviços governamentais e não governamentais que integram a Rede de Atendimento, sendo o acesso natural a esses serviços para as mulheres em situação de vulnerabilidade, em função de qualquer tipo de violência, ocorrida por sua condição de mulher.

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 (Parte 2, Sessão I, Conceituação).

Registramos, novamente, que os CCMs e CRMs passaram a ser denominados Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) pela Portaria nº SMDHC 15/21.

Questionamos as Secretarias sobre a interlocução entre SMADS e SMDHC quanto aos serviços com características semelhantes. A SMDHC afirmou que “A interlocução é feita por intermédio da Coordenação de Políticas para Mulheres e Coordenadoria de Proteção Social Especial, as duas Coordenações pensam fluxos de acesso aos serviços ofertados pelas duas pastas”.

Realizamos visitas aos equipamentos CCMs Itaquera, Parelheiros e Capela do Socorro; CRMs Eliane de Grammont, Brasilândia e 25 de março; e nos CDCMs localizados nos bairros Butantã, Lajeado e Itaim Paulista e verificamos os serviços oferecidos em cada equipamento, conforme descrito no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12 – Serviços oferecidos nos CCMs, CRMs e CDCMs visitados pela Auditoria

Ofertas de acordo com a tipificação	SMDHC		SMADS
	CCM	CRM	CDCM
Equipamentos:			
Serviço:			
Recepção, triagem e acolhida	Sim	Sim	Sim

Ofertas de acordo com a tipificação	SMDHC		SMADS
Atendimento social	Variável	Variável	Sim
Atendimento psicossocial	Variável	Variável	Sim
Atendimento com a Defensoria	Sim	Sim	Variável
Orientação e apoio jurídico com advogado	--	--	Sim
Solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel	Variável	Sim	Sim
Rodas de conversa	Sim	Variável	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede da PMSP	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento em caso de abrigamento.	Sim	Sim	Sim
Oficinas terapêuticas	Variável	Variável	Sim
Oficinas voltadas à autonomia financeira.	Sim	Não	Sim

Fonte: elaborado pela Auditoria.

Obs.: a oferta de serviço não é uniforme em todos os equipamentos. Quanto ao oferecimento do atendimento da Defensoria pelo CDCM Lajeado: a unidade auxilia a mulher em todo processo, desde o primeiro contato com o órgão (agendamento, envio de documentos, etc.).

Da análise do Quadro 12, observa-se que a oferta de serviços se assemelha, nos equipamentos analisados, entretanto, nem todos os serviços estão disponíveis nos equipamentos da SMDHC, tendo em vista limitações impostas pela falta servidores técnicos nos equipamentos da Pasta.

Em visita aos equipamentos e em entrevista com as respectivas gestoras, constatamos que os CCMs Parelheiros, Capela do Socorro e Itaquera não ofertam os mesmos serviços às suas usuárias, assim como há diferença na oferta de serviços entre o CRM Brasilândia, CRM Eliane de Grammont e CRM 25 de março⁸⁷.

Quanto à orientação jurídica, realizada através de convênio com a Defensoria Pública do Estado (DPE), constatamos diferenças entre a forma de acesso ao serviço pelas usuárias dos diversos CCMs e CRMs.

No CCM Parelheiros, a usuária tem a possibilidade de agendar horário, no próprio equipamento, e realizar atendimento virtual com a Defensoria Pública, além de ter apoio em relação à documentação necessária para solicitações de medida protetiva, pensão alimentícia, guarda dos filhos e divórcio.

Esse serviço não é oferecido no CCM Capela do Socorro e no CCM Itaquera, onde as usuárias são orientadas a comparecer pessoalmente na Defensoria Pública que atende o território ou a

⁸⁷ No CRM 25 de março foi realizada entrevista por telefone.

agendar o atendimento virtual para solicitação de suas demandas, através do site da DPE, o que dificulta o acesso a direitos essenciais para usuária desses serviços.

Já no CRM Eliane de Grammont, a usuária tem a possibilidade de atendimento direto com a defensora pública, que está presente no equipamento duas vezes por semana, por duas horas.

No CRM Brasilândia as usuárias são orientadas a irem pessoalmente à Defensoria Pública que atende o território ou a agendar o atendimento virtual pelo site da DPE, para solicitação de suas demandas; já no CRM 25 de março, as mulheres são orientadas a procurar o atendimento oferecido pela Casa da Mulher Brasileira, localizado no bairro do Cambuci.

Ademais, constatamos que, diferentemente dos demais equipamentos visitados, o CRM Brasilândia não realiza oficinas ou rodas de conversa para discussão e troca de informações sobre temas que favoreçam a interrupção do ciclo de violência vivido pela usuária.

Os serviços prestados pelos CDCMs estão normatizados na Portaria SMADS nº 46/10. As unidades da SMADS contam com orientação jurídica do advogado contratado, conforme a tipificação.

Em visitas aos CDCMs Lajeado, Itaim Paulista e Liberdade constatamos que não há atendimento presencial ou virtual da Defensoria Pública. O CDCM Lajeado auxilia a usuária que tem dificuldade em conseguir atendimento virtual.

Em relação aos equipamentos destinados ao acolhimento de mulheres em situação de violência, os fundamentos dos equipamentos Centro de Acolhida Provisório Rosângela Rigo e a Casa Abrigo Helenira Rezende (sigiloso), ambos sob a gestão da SMDHC e dos Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência sigilosos (CAMSV), sob gestão da SMADS, se enquadrarem no conceito de abrigamento proposto na Política Nacional de Abrigamento:

O conceito de abrigamento – proposto no âmbito desta Política – diz respeito à gama de possibilidades (serviços, programas, benefícios) de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência (violência doméstica e familiar contra a mulher, tráfico de mulheres, etc) que se encontrem sob ameaça e que necessitem de proteção em ambiente acolhedor e seguro.

O abrigo, portanto, não se refere somente aos serviços propriamente ditos (albergues, casas-abrigo, casas-de-passagem, casa de acolhimento provisório de curta duração, etc), mas também inclui outras medidas de acolhimento que podem constituir-se em programas e benefícios (benefício eventual para os casos de vulnerabilidade temporária) que assegurem o bem-estar físico, psicológico e social das mulheres em situação de violência, assim como sua segurança pessoal e familiar (Diretrizes nacionais para o Abrigo para mulheres em situação de risco e violência, 2011).

Quadro 13 – Serviços oferecidos nas casas de acolhimento visitados pela Auditoria

Equipamentos:	SMDHC		SMADS
	Casa de Passagem	Casa Abrigo – sigiloso	Centro de Acolhida (CAMSV) – sigiloso
Serviço:			
Recepção e acolhida	Sim	Sim	Sim
Tempo de abrigo (Prorrogável por igual período.)	15 dias	180 dias	180 dias
Alimentação	Sim	Sim	Sim
Atendimento social	Sim	Sim	Sim
Atendimento psicossocial	Sim	Sim	Sim
Rodas de conversa	Sim*	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento para diversos serviços da rede de enfrentamento da violência contra a mulher.	Sim	Sim	Sim
Atendimento a demandas prioritárias: saúde, documentos pessoais, acesso a benefícios sociais, passagem de ônibus interestadual, entre outros.	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento em caso de abrigo em centro de acolhida ou outro centro de acolhimento.	Sim	Sim	Sim
Oficinas	Não	Sim	Sim
Oficinas voltadas à autonomia financeira Estímulo para autonomia financeira	Não	Sim	Sim

Fonte: elaborado pela Auditoria, a partir de informações coletadas nas visitas aos equipamentos.

*Ver item sobre pesquisa de satisfação.

São casas de acolhimento: Casa de Passagem (Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração para Mulheres em Situação de Violência) e Casa Abrigo (Casa de Acolhimento Sigiloso de Longa Duração para Mulheres em Situação de Violência) sob gestão da SMDHC; Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV) sob gestão da SMADS.

Da análise do Quadro 13, também é possível identificar que os serviços ofertados na Casa de Passagem, na Casa Abrigo e nos Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV) são praticamente os mesmos, não obstante sejam prestados por secretarias diferentes.

No entanto, ressaltamos que a qualidade dos serviços prestados pela Casa Abrigo, sob a gestão direta da SMDHC, está significativamente prejudicada, visto que o serviço não

oferece atendimento social e apoio psicológico às usuárias do serviço. Ademais, não há possibilidade de oferecimento de oficinas, uma vez que não há orientadora socioeducativa.

Em visita à Casa Abrigo, a gestora, que é formada em pedagogia, informou que realiza, sempre que possível, oficina ou alguma atividade com as mulheres abrigadas, no entanto, não é eficiente o acúmulo de atribuições, tendo em vista a impossibilidade da plena execução de todas as atividades (gestão, técnica e apoio) previstas no Manual de Atendimento e demais diretrizes vigentes. Além disso, não está dentre as atribuições do cargo de coordenadora/gestora de unidade o desenvolvimento de atividades lúdicas, pedagógicas e de sensibilização com as mulheres e seus dependentes acolhidos, como registrado nos **subitens 4.1.1 e 4.1.3**.

Destacamos que a Casa da Mulher Brasileira, equipamento sob a gestão da SMDHC, integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transporte. Outrossim, mesmo que o atendimento psicossocial e o alojamento de passagem tenham similaridades com os serviços prestados nos equipamentos analisados, trata-se de serviços diferenciado, com interlocução com outros órgãos e entes federativos, o que impede a comparação com os demais serviços oferecidos pelas secretarias municipais.

Em requisição enviada à SMDHC e à SMADS, questionamos a se há sobreposição de atividades e serviços nos equipamentos. Em sua resposta, a SMDHC afirma que há sobreposição de atividades e serviços. Por sua vez, a SMADS alega que a pasta tem se articulado para o alinhamento técnico de trabalho e de fluxo de encaminhamentos relativos ao Auxílio-Aluguel.

Além disso, como mencionado no **subitem 4.1.1** deste relatório, os equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão direta da SMDHC estão funcionando com quadro deficitário de funcionários, o que afeta a oferta e a qualidade na prestação dos serviços, comprometendo a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

Dessa forma, muito embora os serviços oferecidos pelos equipamentos das diferentes Secretarias se assemelhem, nem todos os serviços estão disponíveis de maneira uniforme nos equipamentos da rede especializada, afetando a qualidade no atendimento às demandas das usuárias entre os equipamentos de uma mesma secretaria e entre essas secretarias.

Nota-se que as orientações formais e a padronização de procedimentos comuns aos serviços, que deveriam ser iguais em todos os equipamentos, como a escuta da mulher que chega à unidade, por exemplo, não estão alinhadas no Município. Exemplos da necessidade desse alinhamento foram verificados em quase todas as visitas. Constatamos fluxos diferenciados na descrição do atendimento de escuta, nos pedidos de auxílio aluguel (quanto à identificação da demanda), nos encaminhamentos à Defensoria ou nos encaminhamentos a equipamentos de referência no Município.

O preenchimento de fichas e formulários semelhantes foram mencionados pelas unidades visitadas, tanto aquelas sob gestão da SMDHC quanto da SMADS. Algumas unidades abrem Plano de Atendimento Individual (PIA) para todas as mulheres que buscam o serviço (CDCM Itaim Paulista), outras unidades fazem prontuários, como o CDCM Butantã. Essas unidades informaram registrar os dados de todas as mulheres no SISA. O CDCM Lajeado informou que a depender da sensibilidade do caso, não realiza o cadastro nesse sistema, o que pode comprometer as análises que a Secretaria faz de sua rede.

Seria interessante as Secretarias avaliarem o estabelecimento de plano concatenado e, eventualmente, conjunto, de articulação da rede, levando em consideração que “ambas as pastas possuem como princípio a execução da garantia de direito a partir da política para ao atendimento à população”, como a própria SMADS pontuou⁸⁸.

Em apresentação de comentários do gestor, a SMADS informa que:

Como já informamos esta CPSE (SMADS) e a CPM (SMDHC) tem realizado reuniões periódicas para discutir esse alinhamento, de modo que compreendemos a importância de uniformizar essa oferta de atendimento nos serviços especializados para o atendimento à mulher vítimas de violência, bem como para

⁸⁸ Informação SMADS/GSUAS/CPE N° 068859115, fl. 1/2

todos os serviços da rede do município e os órgãos estatais, CRAS/CREAS/C.POP.

[...]

Dessa forma, visando esse alinhamento único das informações entre as pastas, esta CPSE realizou um Curso Sobre Atendimento de Mulheres Vítimas de Violência no Serviço Sigiloso, que contou com a participação da CPM no processo formativo, trazendo a sua contribuição de informações e apresentação da rede de SMDHC.

Esse curso teve um cronograma entre março de 2022 a novembro de 2022, sendo realizado 2 vezes ao mês, períodos manhã e tarde e para o encerramento das atividades desse ano contamos com uma profissional que veio contribuir com seus saberes nessa temática de Violência Doméstica contra Mulher, em uma Jornada de Estudos, que propôs um momento para reflexão sobre o cuidado às mulheres vítimas de violência atendidas pelos serviços da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, sobre a violência como uma forma de trauma (neurobiologia do trauma), escuta qualificada e a importância do cuidado àqueles que cuidam.

Importante ainda trazer que SMADS e SMDHC, possuem duas portarias Intersecretariais com a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Saúde, que preveem sigilo às mulheres e seus filhos (as) em acolhimento institucional sigiloso [...].

[...]

Assim como está em tramitação o acordo de Cooperação entre SMADS/SMDHC/MPSP/DPESP visando a troca de documentações para processos nas Varas de Violência, das mulheres em situação de violência ora acolhidas em serviço sigiloso.

Dessa maneira, compreendemos que as Secretarias, por meio dessas coordenações CPSE e CPM, vem realizando um trabalho em conjunto, objetivando o alinhamento técnico entre todos os serviços da rede tanto da SMADS quanto da SMDHC, garantindo o direito do atendimento à mulher vítima de violência.

Critérios:

Portaria SMADS nº 46/10, que dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios;

DF nº 8.086/13, que institui o Programa Mulher Segura e Protegida (Redação dada pelo DF nº 10.112/19), art. 3º § 1º;

Portaria SMDHC nº 15/21, que tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo;

Norma Técnica de Uniformização – Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006;

Diretrizes Nacionais para o Abrigamento para mulheres em situação de risco e violência, Brasília: 2011.

Evidências:

Informações enviadas pela SMDHC e pela SMADS

Visitas e Entrevistas com gestoras de equipamentos da rede especializada.

Em visita aos equipamentos e em entrevista com as respectivas gestoras, constatamos que os CCMs: Parelheiros, Capela do Socorro e Itaquera não ofertam os mesmos serviços às suas usuárias, assim como há diferença na oferta de serviços entre o CRM Brasilândia, CRM Eliane de Grammont e CRM 25 de março.

Em visitas aos CDCMs Lajeado, Itaim Paulista e Liberdade constatamos que não há atendimento presencial ou virtual da Defensoria Pública, o que interfere na agilidade do acesso a direitos essenciais para a usuária superar a situação de violência vivida.

Ademais, os diferentes tipos de serviço que oferecem abrigo são gerenciados por secretarias diferentes, o que impacta na qualidade do serviço. A qualidade dos serviços prestados pela Casa Abrigo, sob a gestão direta da SMDHC, está prejudicada pela falta de equipe multidisciplinar.

Causas e efeitos:

A falta de alinhamento técnico entre as secretarias na prestação dos serviços resulta em ofertas de serviços diferentes para equipamentos de natureza semelhante. Além disso, a falta de profissionais nos equipamentos da SMDHC afeta a oferta dos serviços, o que impacta na qualidade do atendimento às necessidades das usuárias.

4.2.5. Inexistência de plano de ação articulado entre os entes para integração do serviço à rede local e necessidade de ações educativas com profissionais de unidades demandantes

Situação encontrada:

A articulação e a integração entre os atores da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres são objetivos do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, conforme art. 2º do DF nº 10.906/21.

A articulação e a divulgação dos serviços ofertados se mostram vinculados, mas não sobrepostos e equivalentes.

A articulação buscar envolver os diversos atores da rede especializada de enfrentamento para que todos tenham estabelecidos de modo análogo, dentro de suas especificidades, um fluxo de atendimento, com o objetivo de oferecer a todas as cidadãs um tratamento isonômico.

A divulgação dos serviços volta-se à propagação da oferta, de forma a se evitar que o desconhecimento da existência de um serviço restrinja o acesso da cidadã.

Nesse tópico, trataremos da necessidade de divulgação dos serviços ofertados pela SMDHC e SMADS aos órgãos e entidades não governamentais que fazem atendimento a mulheres em situação de violência.

A Norma Técnica de Uniformização⁸⁹ reserva um capítulo sobre a divulgação do serviço e a articulação com a rede, dispondo que os Centros de Referência devem 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. [...]. (Grifo nosso.)

⁸⁹ Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006, p. 31, item VI.

A LM nº 15.203/10, que estabelece diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, prevê como diretriz a divulgação dos serviços à população em geral, mas também aos que fazem o atendimento às mulheres em situação de violência:

II – **conscientização de todos**, especialmente dos que fazem o atendimento às mulheres em situação de violência, em órgãos públicos ou em instituições privadas, sobre a importância da denúncia como forma de inibição da própria violência;

Ademais, atividades de integração do serviço à rede local também estão contempladas na matriz de tipificação dos equipamentos Casa da Mulher, como um dos serviços previstos⁹⁰: “Atividades de integração do serviço à rede local como atendimento e formação de agentes públicos e privados sobre a temática de gênero.”

Nesse sentido, conforme dispõe o Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (Casa Abrigo e Casa de Passagem), dentre as diretrizes para a atuação em rede, está a promoção da divulgação do serviço junto a diferentes serviços de atendimento:

V. Promover a divulgação do serviço junto a diferentes serviços de atendimento visando o conhecimento sobre a existência do serviço, formas de acesso e situações em que deve ser acionado;⁹¹

Os serviços para atendimento à mulher vítima de violência são demandados por diversas unidades, como a Secretaria de Segurança Pública, por meio da Delegacia de Defesa da Mulher; Secretaria de Saúde; unidades da Secretaria de Assistência Social; Ministério Público; Defensoria Pública; Tribunal de Justiça; Secretaria da Habitação, dentre outros.⁹²

Essas unidades, dentre muitas outras, constam do Manual de Atendimento dos Centros de Referência e Cidadania da Mulher como potenciais parceiras para atuação em rede, com os quais ações de integração podem ser construídas⁹³.

⁹⁰Anexo da Portaria SMDHC nº 15/21, fl. 6. Matriz de tipificação da Casa da Mulher: “Serviços ofertados”

⁹¹P. 41.

⁹²Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, fl. 15.

⁹³Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher), p. 48/49.

Requisitamos às Secretarias informações acerca de ações realizadas, treinamento ou orientação formal para os profissionais dos órgãos que são porta de entrada e que encaminham a demanda, como as delegacias (comuns e especializadas) e unidades de saúde, para que tenham conhecimento dos serviços oferecidos pelas secretarias.

Buscou-se verificar se há orientação formal, por iniciativa das Secretarias, a fim de se garantir uniformidade nas ações de integração do serviço à rede local.

Conforme demonstrado pela SMDHC, há capacitação semestral do efetivo da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e que, em abril de 2021, houve capacitação a profissionais da Central de Atendimento ao Cidadão 156, além de outras capacitações que são oferecidas a toda rede.⁹⁴

Em visita aos equipamentos, as articulações relatadas com a rede local foram de iniciativa individual de gestoras dos equipamentos, sem que houvesse orientação formal das Secretarias. São interlocuções que atendem às necessidades pontuais que vão surgindo ordinariamente, como o contato com o CREAS para obter vagas, ou com entidades não governamentais para conseguir tratamento psicológico.

Foi levantado, nessas visitas, que há grupos voltados à interlocução entre serviços, formados por integrantes de diversas instituições (governamentais e não governamentais), como a Rede de Enfrentamento Leste (CDCM Lajeado) e Oeste (CRM Brasilândia), a Rede Intersetorial de Itaquera (CCM Itaquera), que dialogam inclusive com outros equipamentos relevantes para a realidade local, como UBS, CAPS, NPJ, escolas, Conselho Tutelar, Ambulatório de Passagem. Além da participação em redes conjuntas, algumas gestoras registraram a atuação (demandas cotidianas ou eventuais apresentações) em equipamentos da rede local, como UBS, CAPS, NPJ, SASF (Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Básica no Domicílio), SAICA, escolas etc.

⁹⁴ Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, fl. 15. Julho de 2020: Capacitação sobre segurança na rede de atendimento em contexto de pandemia. – OPAS/OMS; outubro de 2019: Capacitação das equipes da Casa da Mulher Brasileira; março de 2021: Capacitação sobre atendimento a mulheres vítimas de violência no Posto Avançado de Atendimento à Mulheres no Terminal Sacomã/SPTrans; abril de 2021: Capacitação do atendimento a mulheres em situação de violência no portal 156; julho e agosto de 2021: Capacitação sobre atendimento de Mulheres Migrantes em situação de violência; dezembro de 2021: Capacitação sobre atendimento de mulheres transexuais nos equipamentos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher; Capacitação semestral do Efetivo da Guarda Civil Metropolitana que atende o Programa Guardiã Maria da Penha; novembro de 2021: Capacitação das equipes da Casa da Mulher Brasileira; data não informada: Capacitação na Escola Municipal de Administração de São Paulo (EMASP) sobre ODS 5; Capacitações COASSED – Comitê de Monitoramento e Avaliação da Política Institucional de Enfrentamento ao Assédio Sexual da Prefeitura de São Paulo.

Participantes do Painel de Referência, representantes entrevistadas da Rede de Enfrentamento e do NUDEM e gestores dos equipamentos registraram que há unidades demandantes, tanto da rede da PMSF como de outros entes que atendem a mulher, que desconhecem os serviços oferecidos pelas Secretarias. O CRM Brasilândia, que participa da Rede de Enfrentamento Oeste, informou que até antes da pandemia, a Delegacia de Defesa das Mulheres de referência desconhecia o serviço oferecido pelo Centro de Referência. Outros equipamentos registraram que até mesmo a UBS de referência não tem adequado conhecimento para identificação da demanda e o encaminhamento.

Por meio de entrevista estruturada, buscou-se coletar a percepção do gestor acerca do conhecimento do serviço por outros equipamentos da rede de apoio, entendida como unidades de saúde, delegacias e demais unidades demandantes.

O CDCM Butantã pontuou já ter presenciado caso em que a UBS teve dificuldade de identificar a necessidade. Observa que os profissionais da rede desconhecem o perfil do equipamento.

Já o CDCM Liberdade assinalou que o serviço é bem conhecido no território pelo fortalecimento da Rede de Enfrentamento. Declarou que no dia anterior havia realizado apresentação temática a adolescentes, e que o serviço foi apresentado.

Também o CDCM Lajeado também noticiou que o serviço é conhecido pelas UBS do bairro. A gestora informou ser ativa na Rede de Enfrentamento Leste, o que colabora com a divulgação do equipamento.

A SMDHC noticiou que houve 2 ações voltadas às unidades demandantes ou relacionadas (GCM e Central de Atendimento ao Cidadão 156) desde 2020. Essa atuação mostra-se tímida e insuficiente no que diz respeito à oferta de orientação técnica voltada aos entes da rede de enfrentamento.

Menciona-se, com frequência, a necessidade de ações educativas de humanização e sensibilização sobre o tema com profissionais de unidades demandantes, temática prevista quando da elaboração do Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos

– Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento:

As articulações realizadas serão promovidas a partir de quatro frentes de atuação: (1) atuação em rede por meio do **diálogo com atores públicos** e da sociedade civil de atuação local; (...) (3) promoção de oficinas, seminários ou **palestras de capacitação e sensibilização**; (p. 77) (Grifos nossos.)

Nesse mesmo sentido, a Norma Técnica de Uniformização dispõe:⁹⁵

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**.

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. (Grifos nossos.)

Ainda, houve diversos relatos de mulheres que se dirigiram às Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), com o objetivo de registrar boletins de ocorrência, mas que foram desencorajadas, o que vai de encontro às propostas pretendidas pelas Secretarias no fortalecimento da mulher e no exercício da plena cidadania.

Embora as DDM não façam parte da esfera municipal e, nesse sentido, não haja ingerência da PMSP nos procedimentos estabelecidos pelo Estado, o diálogo entre os entes é imprescindível para que haja a incorporação das orientações de modo que os encaminhamentos dos serviços ofertados às municipais não dependam somente de articulações locais.

Critérios:

A LF nº 12.527/11, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências, art. 3º;

⁹⁵ Norma Técnica de Uniformização, p. 12.

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021;

Norma Técnica de Uniformização – Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006, p. 31, item VI.

Evidências:

A inexistência de plano de ação formalmente constituído para articulação entre os entes para integração do serviço à rede local compromete o atendimento à mulher em situação de violência.

A SMDHC informou ter realizado somente 2 ações voltadas às unidades demandantes e relacionadas (GCM e Central de Atendimento ao Cidadão 156) desde 2020, para fins de divulgação e apresentação do serviço.

Participantes do Painel de Referência, entrevistadas da Rede de Enfrentamento e do NUDEM e gestores dos equipamentos registraram que há unidades demandantes, tanto da rede da PMSP como de outros entes atendem a mulher, que desconhecem os serviços oferecidos pelas Secretarias.

Causas e efeitos:

Apesar de extremamente importantes as articulações locais das gestoras, a uniformização das interlocuções e das orientações à rede devem ser definidas pelas Secretarias, conjuntamente, a fim de que haja alinhamento, em todo Município, quanto ao atendimento à usuária, uma vez que a depender da unidade demandante procurada, a munícipe pode ter encaminhamento diferenciado.

Nesse sentido, é imprescindível que os serviços de apoio, e não somente os especializados, recebam orientação técnica formal e estrutura advindas das Secretarias e que tenham informações suficientes de identificação de indício de violação à integridade da mulher, isto é, para que a violência sofrida seja identificada antes que esteja explícita e visualmente marcada.

4.2.6. Necessidade de ajustes na interlocução entre as Secretarias na solicitação do auxílio-aluguel

Situação encontrada:

O benefício do Auxílio-Aluguel, previsto na LM nº 17.320/20, é destinado às mulheres vítimas de violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade. É um benefício temporário, concedido pelo prazo de 12 (doze) meses, prorrogável apenas uma vez por igual período, mediante justificativa técnica.

De acordo, com o DM nº 60.11/21, que regulamentou a referida Lei Municipal (LM), o órgão responsável pelo atendimento a todas as solicitações do referido benefício é a SMDHC, por meio da Coordenação de Políticas para Mulheres.

A Portaria SMDHC nº 28/21, que regulamentou esse auxílio, dispõe sobre o valor do benefício, suas condicionalidades e os procedimentos para a sua concessão e manutenção.

Os equipamentos da rede especializada, assim como os demais equipamentos da rede de enfrentamento da violência contra a mulher na cidade de São Paulo, estão aptos a solicitar o benefício, observando as condicionalidades previstas para sua concessão.

Após solicitação, a SMDHC enviou informações acerca da concessão do auxílio-aluguel, informando o quantitativo de mulheres que receberam ou estão recebendo o auxílio aluguel, desde a sua implementação. Os dados foram compilados conforme Quadro 14 –, abaixo:

Quadro 14 – Auxílio-Aluguel – Solicitações e Desligamentos (abril de 2021 a agosto de 2022)

Período	De abril a dezembro de 2021				De janeiro a agosto de 2022			
	SMDHC	SMADS	Defensoria Pública	ONG Nova Mulher	SMDHC	SMADS	Defensoria Pública	ONG Nova Mulher
Solicitações	689*	251	2	4	315*	244	0	2
Desligamentos	114	03	0	0	110	09	0	1

Fonte: informações enviadas pela SMDHC

*Total de solicitações do equipamento Casa da Mulher Brasileira: em 2021: 177solicitações e em 2022: 126 solicitações

Da análise das informações do Quadro 14 –, verifica-se que os equipamentos da SMDHC realizaram mais concessões do auxílio-aluguel, do que os equipamentos da SMADS. Segundo informações fornecidas pela SMDHC, a Casa da Mulher Brasileira (CMB) aparece com o maior número de solicitações do benefício.

Além disso, em entrevista com as gestoras e gerentes de equipamentos, constatou-se que esse benefício não é ofertado com frequência pelo profissional durante o atendimento à usuária, mas muitas usuárias já conhecem o benefício e procuram os equipamentos para solicitar informações sobre a concessão. Além disso, as condicionalidades para obtenção do auxílio-aluguel dificultam não só o acesso como a manutenção do benefício, além disso, de acordo com a legislação, o benefício deixar de existir com a decretação do fim estado de emergência na cidade de São Paulo, o que traz insegurança tanto para a Administração quanto para a munícipe.

As solicitações da rede especializada e das demais entidades da rede são feitas diretamente à SMDHC.

As solicitações da rede especializada da SMADS são feitas por meio do CREAS do território do equipamento, o que, segundo relato da Gerente de Serviço do CDCM no bairro de Lajeado/Guaianases, além de gerar uma nova avaliação do relatório técnico, dificulta o acompanhamento da resposta à solicitação, visto que o controle é realizado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Além disso, após a concessão, a gestora afirma que têm ocorrido atrasos nos repasses, o que causa insegurança à usuária que tem que cumprir com o compromisso mensal do pagamento do aluguel.

Em sede de comentários do gestor (Peça 28, fl. 06), a SMADS informou que:

A partir da Lei nº 17.320, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Paulo, a sua regulamentação através do DECRETO Nº 60.111, DE 8 DE MARÇO DE 2021 e a Portaria nº 028/SMDHC/2021, esta Secretaria Municipal de Assistencial e Desenvolvimento social por meio da Coordenação da Proteção Social Especial, SMADS/CPE e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, por meio da Coordenação de Políticas para Mulheres – SMDHC/CPM, construiu conjuntamente um documento doc. (colocar anexo) que dispõe sobre o fluxo de solicitação de inclusão no benefício auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência.

Vale informar que a forma de divulgação do documento à época foi através das reuniões realizadas com os coordenadores de CREAS, onde teve a participação da CPM, por meio do canal interno de SMADS – Imprensa, e-mails, reuniões com os serviços parceiros desta pasta, cursos ofertados para os CRAS/CREAS/Centros Pop e equipe técnicas dos serviços e as orientações por telefone quando necessário.

Apesar do informado, a SMADS não juntou aos autos o documento informado.

Dessa forma, na interlocução entre a SMADS e SMDHC, os procedimentos para a solicitação e concessão Auxílio-Aluguel poderiam estar mais bem estruturados a fim de diminuir instâncias de análise e controle das solicitações, assim como regularizar a data do repasse mensal do recurso às usuárias.

Critérios:

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha), art. 35, I, II, IV; art. 36;

LM nº 17.320/20, que dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de São Paulo, e dá outras providências;

LM nº 17.579/21, que dispõe sobre o encaminhamento das solicitações de acolhimento emergencial e de auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência;

DM nº 60.111/21, que regulamenta a LM nº 17.320/20 (que dispõe sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Paulo);

Portaria SMDHC nº 28/21, que estabelece o valor do auxílio aluguel destinado a mulheres que possuam renda inferior ou igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

Evidências:

As solicitações da rede especializada da SMADS são feitas por meio do CREAS do território do equipamento, o que difere do procedimento realizado quando a solicitação ocorre em um equipamento da rede da SMDHC e, segundo relato da Gerente de Serviço do CDCM no bairro de Lajeado/Guaianases, além de gerar uma nova avaliação do relatório técnico, dificulta o acompanhamento da resposta à solicitação, visto que o controle é realizado pelo CREAS. Além disso, após a concessão, a gestora afirma que têm ocorrido atrasos nos repasses, o que causa insegurança à usuária que tem que cumprir com o compromisso mensal do pagamento do aluguel.

Causas e efeitos:

O auxílio-aluguel é um benefício criado recentemente e sua operacionalização requer ajustes nos procedimentos entre a SMDHC e a SMADS, visto que a demora na análise e deferimento do pedido, assim como instabilidade no pagamento do benefício podem afetar a superação do ciclo de violência vivido pela usuária.

4.3. Achados relacionados à gestão dos equipamentos especializados

4.3.1. A falta de estrutura da SMDHC, tanto normativa quanto de pessoal, representa risco na absorção de novos equipamentos, prevista no Plano de Metas 2021-2024

Situação encontrada:

O Plano de Metas 2021-2024 prevê, em sua meta 18, a necessidade de “ampliar em 50% o número de atendimentos realizados nos equipamentos exclusivos para mulheres”. Entre as iniciativas listadas para atingir o objetivo, o Plano traz:

- d) Transferir dois Centros de Acolhimento da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), com vistas a organizar os atendimentos na rede;
- e) Transferir 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS) para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com vistas a organizar os atendimentos na rede.

Com isso, seriam transferidos da gestão da SMDHC para a SMADS, a Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração (Casa de Passagem) e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth (Casa Abrigo).

O objetivo da transferência é organizar a gestão dos equipamentos voltados ao abrigo, já que SMADS possui outros equipamentos com esse escopo, inclusive os Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV), de forma que a transferência pode beneficiar o gerenciamento das vagas e dos equipamentos em si.

Como informado no **subitem 4.1.4** deste Relatório, existem fragilidades na atuação da SMDHC quanto aos serviços prestados pela Casa de Passagem, especialmente quanto à alimentação, às atividades propostas e à atenção a criança.

Sobre a transferência, a SMDHC informa que

[As] mudanças permitirão potencializar suas ações e intervenções junto às municipais da cidade de São Paulo. Desta forma, o reordenamento da Casa Abrigo Helenira Rezende e Casa de Passagem Rosângela Rigo, atualmente sob gestão da SMDHC, visa unificar a oferta de acolhimento institucional para mulheres vítimas de violência em São Paulo pela SMADS, responsável pelas políticas de proteção social especial de alta complexidade, conforme preconizado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A gestora da Casa de Passagem, no dia da visita, mostrou preocupação quanto ao fim próximo do contrato emergencial sem que houvesse chamamento em curso.

Por outro lado, os 15 CDCMs que estão sob a gestão da SMADS passariam para a gestão da SMDHC.

Ocorre que, como já demonstrado neste Relatório, a SMDHC não possui estrutura de recursos humanos suficiente para abarcar 15 equipamentos novos, além de não possuir estrutura de controle compatível com a norma que regula os CDCMs, editada pela SMADS.

A SMADS, ressalvados os apontamentos específicos já realizados pela Auditoria em diversos trabalhos realizados, tem experiência em fiscalizar termos de colaboração, através de gestores de parceria, que atuam conforme os ditames das Instruções Normativas editadas pelo órgão. A SMDHC, por outro lado, não possui estrutura de pessoal para realizar a fiscalização e o controle necessários, além de não possuir arcabouço normativo para reger tais atividades.

A Coordenadoria de Política para Mulheres da SMDHC possui estrutura pequena, composta, em sua grande maioria, por servidores comissionados, que não tem as atribuições necessárias para realizar à fiscalização dos contratos.

Corroborando nosso entendimento, verificamos que, na Ata da Reunião do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres, de 26.04.21, a Rede de Enfrentamento da Zona Leste demonstrou preocupação com a transferência e com o risco de fragilizar ainda mais os CDCMs. A Representante da Comissão das Redes reforçou a preocupação, frisando que a transferência pode causar o sucateamento dos equipamentos:

[...] a transferência dos 15 equipamentos de atendimento atualmente sob os domínios da SMADS para, então, os domínios da SMDHC, cujo orçamento é inferior ao da primeira secretaria supracitada, ponderando que haverá um sucateamento e uma redução da capacidade de atendimento destes equipamentos, diferentemente da meta indicada no Plano de Metas

De fato, é frágil a transferência dos CDCMs, que estão melhores estruturados fisicamente, no que diz respeito ao quantitativo e qualificação técnica de funcionários e na oferta de serviços, que os equipamentos geridos pela SMDHC⁹⁶

É decisão discricionária da Administração a transferência de equipamentos entre secretarias, no entanto, cabe a esta Corte, como órgão fiscalizador de políticas públicas, alertar quanto ao risco e à temeridade da alteração sem que haja, em conjunto, uma estruturação da SMDHC para que essa tenha condições de realizar a gestão dos 15 CDCMs que serão adicionados à Pasta.

Critérios:

O Plano de Metas 2021-2024 prevê a transferência dos equipamentos entre as secretarias, como iniciativas que visam a aumentar o percentual de atendimento.

Evidências:

Conforme exposto nos **subitens 4.1.1 e 4.1.2** deste Relatório, a SMDHC não possui equipe técnica em número suficiente para a gestão e execução dos serviços que compõe, atualmente, sua estrutura. Adicionalmente, a Secretaria não possui estrutura normativa robusta para regular a fiscalização de contratos e termos de colaboração, tampouco possui pessoal qualificado para a realização do trabalho. Atualmente os CDCMs estão sob o controle da SMADS, que possui instrução normativa para realizar o controle dos termos, através de gestores de parceria.

Causas e efeitos:

A transferência dos 15 CDCMs para SMDHC sem que haja a estruturação da Coordenação de Política para as Mulheres pode levar ao sucateamento dos equipamentos, com a piora qualitativa

⁹⁶ Com exceção da Casa da Mulher Brasileira.

e quantitativa do atendimento às mulheres, sem atender ao objetivo final do Plano de Metas, que é aumentar o percentual de atendimento.

4.3.2. Deficiência na mensuração de demanda reprimida e perda primária, ausência de metas de atendimento e falta de avaliação de resultados para a tomada de decisão gerencial, na SMDHC

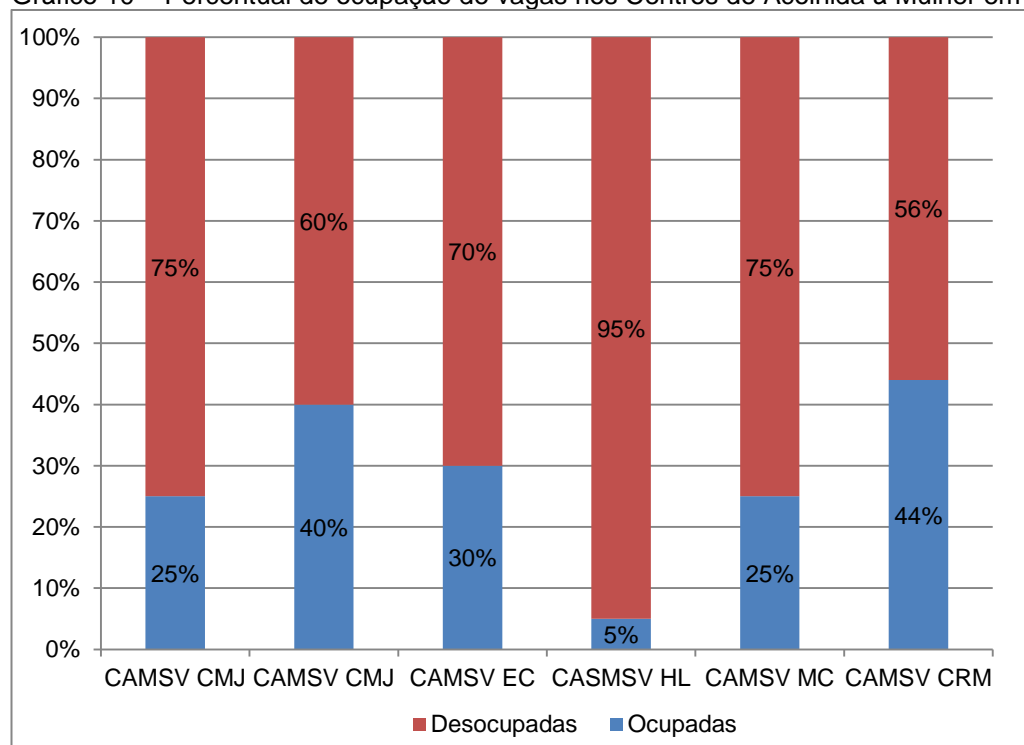
Situação encontrada:

As Secretarias, assim como as gestoras dos equipamentos, registraram que não há fila de espera para os serviços ofertados nos equipamentos especializados, nem para o abrigo.

A SMDHC trabalha com 100% das vagas, sem margem de gestão, o que é incongruente com o fato de não haver fila de espera. Pondera-se que nenhum equipamento relatou situação em que a mulher ficou sem atendimento por falta de vaga. Todas as mulheres que precisaram, de acordo com as entrevistas, conseguiram a vaga pretendida.

Já a SMADS informa, com apresentação de dados sistematizados, que trabalha com 70% de ocupação das vagas, respeitando a margem de gestão e reordenamento das vagas:

Gráfico 10 – Percentual de ocupação de vagas nos Centros de Acolhida à Mulher em Situação de Violência



Fonte: elaborado pela Auditoria, com base nos dados apresentados pela Secretaria por meio do Ofício 2569/SMADS/GAB/2022

Registra-se que o tempo médio de ocupação vagas, por mulher, é de 77,6 dias nos abrigos da SMADS, já na Casa Abrigo o tempo de permanência se estende, em média, pelos meses 6 meses, de acordo com informações coletadas na entrevista. Nota-se, claramente, que a precarização do serviço (**subitem 4.1.1**) tem afetado a usuária que precisa superar a situação de violência, quando se comparam os tempos de permanência dos abrigos de SMDHC (180 dias) e SMADS (77,6 dias).

A SMDHC noticia que não há demanda reprimida, contudo, as análises têm demonstrado que há dificuldade na mensuração da demanda.

A SMADS pondera que apesar de não haver lista de espera para os serviços, pode haver demanda reprimida, considerando aqueles que não estão cobertos pela política pública, visto que os índices de violência contra a mulher seguem crescendo, enquanto o número de vagas e unidades continuam estanque:

Considerando que nem todas as mulheres em situação de violência necessitam de serviços de acolhimento, **os indicadores de violência, quando observados na série histórica, revelam um expressivo aumento apontando uma tendência de demanda territorial.** Comparativamente, observa-se a manutenção quantitativa da distribuição territorial de unidades de acolhimento e de defesa, bem como respectivas vagas. Essa análise, indica uma insuficiência, pois os crescentes índices de violência não foram acompanhados de expansão da rede. Ou seja, há demanda reprimida ainda que de difícil mensuração. Em estudos comparativos por distritos, os dados de notificação revelam uma relação inversa com os dados de feminicídio, o que reforça a importância da ação preventiva. Diante do exposto, é importante esclarecer que demanda reprimida significa aqueles que não estão cobertos pela política, não representando o recorte de demanda reprimida identificada ou como é comumente dito “lista de espera”.

A subnotificação dos casos de violência contra a mulher pode dificultar a mensuração de demanda reprimida, no entanto, algumas ações pontuais que a SMDHC realizou em 2019 nos CCMs Parelheiros e Perus elevou a quantidade de atendimento em mais de 6 e 25 vezes, como se observa no Quadro 15:

Quadro 15 – Média semestral de atendimentos nos Centros de Cidadania da Mulher

	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun
Média semestral CCM	jun/18	dez/18	jun/19	dez/19	jun/20	dez/20	jun/21	dez/21	jun/22
CCM Parelheiros	125,83	105,00	166,33	101,33	15,83	15,17	39,83	105,83	58,00

	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun	jul a dez	jan a jun
Média semestral CCM	jun/18	dez/18	jun/19	dez/19	jun/20	dez/20	jun/21	dez/21	jun/22
CCM Capela do Socorro	46,67	95,50	76,50	118,50	12,67	9,67	23,67	45,67	20,00
CCM Santo Amaro	24,50	26,50	40,83	47,67	17,83	24,50	28,50	57,50	30,33
CCM Perus	81,00	55,83	62,17	408,17	44,17	5,50	23,00	42,00	62,67
CCM Itaquera	46,50	24,67	4,17	104,17	21,83	62,67	45,50	68,67	22,83

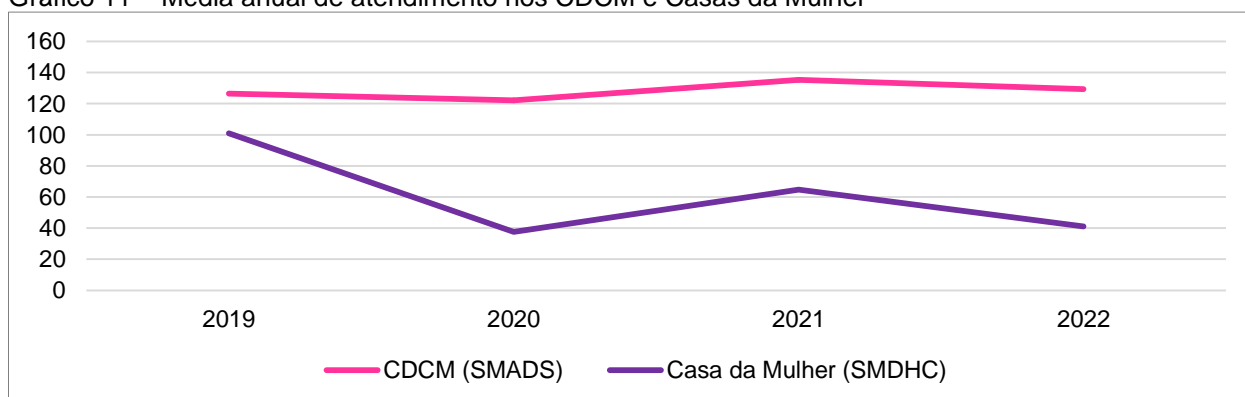
Fonte: elaborado pela Auditoria com base nas informações encaminhadas pela SMDHC.

Já a perda primária está relacionada a não utilização do potencial do equipamento frente à quantidade de pessoas que o procuram, ou seja, quando há maior oferta do que demanda por vagas.

Os equipamentos da SMDHC estão instalados em prédios espaçosos e com estrutura física para realização das atividades prevista normativamente. Com exceção da Casa de Passagem e da Casa da Mulher Brasileira, ambas sob gestão da SMDHC, nenhum dos demais equipamentos visitados estava sendo utilizado em toda sua capacidade.

No que tange à utilização dos dados de atendimento para a tomada de decisões gerenciais pela SMDHC e SMADS, verificamos que os 15 CDCM têm capacidade de 100 a 120 atendimentos mensais e mantêm essa média ao longo dos anos, já as 9 Casas da Mulher (CCMs e CRMs) não mantêm média constante de atendimento ao longo dos meses, por conta das intempéries das gestões dos serviços.

Gráfico 11 – Média anual de atendimento nos CDCM e Casas da Mulher



Fonte: elaborado pela Auditoria com base em dados encaminhados pelas Secretarias (Ofício nº 2569/SMADS/GAB/22, fl. 30, SEI 072376931 e Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, fl. 4)

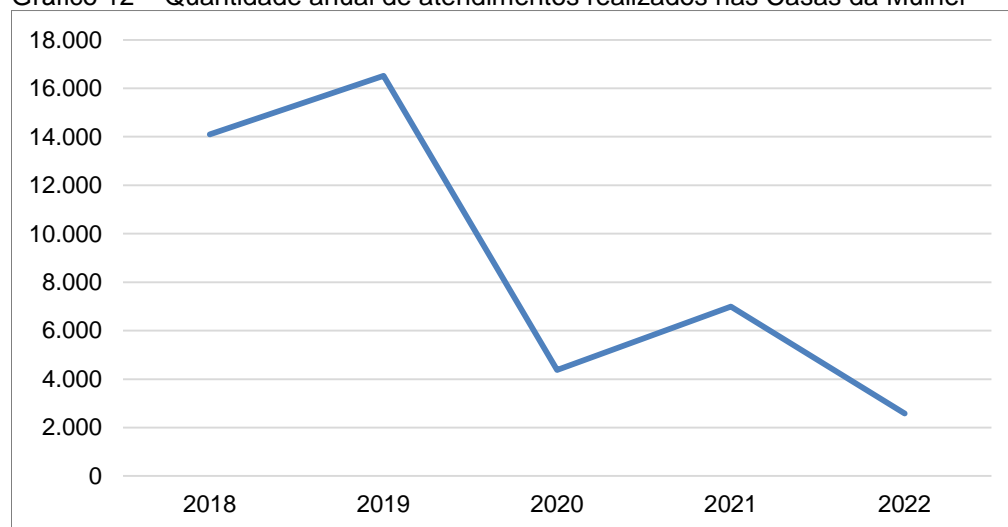
Obs.: a média anual do total de atendimentos foi dividida pelo total de equipamentos de cada Secretaria.

A SMDHC informa que não tem meta de atendimento. A inexistência de meta mensal nos equipamentos especializados da SMDHC e de análise das informações encaminhadas pela Origem demonstra que as ações são intensificadas somente nos meses em que há datas comemorativas e de maior visibilidade.

Registra-se que o monitoramento dos programas, serviços e ações implementadas disposto na Portaria SMDHC nº 58/20 só é possível se houver uma meta que parametrize aonde se quer chegar.

A SMDHC foi questionada acerca as flutuações no número de atendimentos informou que as variações ocorridas nos anos 2019 e 2020 se deu devido a ações temáticas intensificadas no enfrentamento a violência e, nos anos subsequentes, o aumento da demanda se deve ao auxílio aluguel.

Gráfico 12 – Quantidade anual de atendimentos realizados nas Casas da Mulher



Fonte: elaborado pela Auditoria com base em informações encaminhadas pela SMDHC.

Em face do exposto, verificamos que há fragilidade na mensuração da demanda reprimida e da perda primária dos equipamentos, principalmente na SMDHC, em razão de não haver previsão de metas para atendimento.

A falta de relatórios gerenciais sobre os atendimentos e a falta de metas pode levar a ineficiência do serviço, além de impedir a avaliação de resultados e dificultar a tomada de decisão gerencial.

Na fase de comentários do gestor (Peça 28, fl. 08), a SMADS alegou que:

Quanto aos procedimentos para mensurar a eficiência de encaminhamentos, temos a informar que esta pasta possui a ferramenta do Sistema De Informação Do Atendimento aos Usuários – SISA, onde realiza a alimentação do Plano Individual Atendimento (PIA) e do (PAF) Plano de Atendimento Familiar. Assim, importante esclarecer que os indicadores e as métricas para mensurar a eficácia do trabalho realizado nesse serviço, são de formas qualitativas, e a construção do PIA dar-se-á através do trabalho social realizado conjuntamente com a mulher.

De modo que o serviço conta com a metodologia específica no atendimento das mulheres em situação de violência visando o rompimento do ciclo de violência e introdução em novas respostas para sua vida, que valorizem as pessoas, sua história, suas buscas e conquistas sendo protagonistas de uma nova história pessoal e familiar onde não haja espaços para situação de violências em qualquer âmbito de vida.

Para isso, é importante destacar ainda o trabalho e socioeducativo que é realizado com as mulheres, ocorre através de um ambiente seguro e acolhedor ao fomento da autonomia, no empoderando das mulheres como sujeitos aptos a romperem com o ciclo de violência. Nesses termos, o trabalho é realizado no entendimento da violência de gênero como uma violência estrutural e histórica, e rejeitar firmemente culpabilizações individualizadas das mulheres acolhidas.

De fato, o resultado do trabalho das Secretarias é qualitativo, voltado para romper o ciclo de violência e garantir ferramentas para que a mulher recupere sua autoestima e independência. No entanto, para fins gerenciais, é importante que existam dados quantitativos, possibilitando a comparação histórica e entre unidades, levantamento de possíveis falhas e pontos de melhoria, observação de demanda reprimida ou perda primária, dentre tantos outros fatores importante para a gestão, sempre tendo como premissas as peculiaridades de cada equipamento.

Critérios:

IN nº 4/18, que cria a nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município de São Paulo, art. 12, II, item 2.6;

Portaria SMDHC nº 58/20, que dispõe sobre a Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no âmbito da SMDHC.

Evidências:

Apesar de as Secretarias negarem, as visitas nas unidades mostram que há perda primária, uma vez que os equipamentos voltamos à mulher vítima de violência são subutilizados na maior parte do tempo. Dos 13 equipamentos visitados, 7 não receberam usuárias durante o tempo o

procedimento de auditoria. A baixa procura contrasta com os números crescentes nos índices de violência contra a mulher.

A SMDHC informou ainda que os equipamentos sob sua gestão não possuem meta de atendimento, o que demonstra risco quanto à eficiência dos recursos dispendidos.

Os dados demonstram que o número de atendimentos da SMDHC vem variando ao longo do tempo e que o tempo de permanência das mulheres em abrigos gerenciados pela secretaria é maior do que nos abrigos gerenciados pela SMADS.

Todos esses fatos demonstram que os dados de atendimento não são utilizados para criar informação gerencial capaz de embasar decisões, principalmente na alocação de recursos.

Causas e efeitos:

Dados apresentados pelas Secretarias e entrevista na Casa Abrigo mostram que o tempo médio de permanência da mulher nos abrigos da SMADS é de 77,6 dias, ao passo que na Casa Abrigo é de 180 dias. Essa discrepância e as irregulares apontadas nos **subitens 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3**, quanto ao quadro de recursos humanos, além da atuação ineficiente do Conselho Gestor, que poderia estar atuante contribuindo para a melhoria dos serviços públicos (**subitem 4.1.7**), além da falta de estrutura da SMDHC (**subitem 4.3.1**) levam ao entendimento de que a usuária tem permanecido maior tempo no equipamento da SMDHC devido à gestão deficiente, que não realiza adequada coleta de dados, como tratado no **subitem 4.3.4**.

Sublinha-se que o primeiro passo para o oferecimento de um serviço é a mensuração da demanda, sem a qual não é possível estabelecer ou dimensionar a oferta (**subitem 4.2.3**), a fim de se eleger áreas de atuação.

Como registrado no **subitem 4.2.3**, a SMADS estabeleceu critérios de dimensionamento, que poderiam ser compartilhados com a SMDHC para que o Município tenha a oferta adequada, sem a perda primária ilustrada nos equipamentos vazios ou o desconhecimento da existência da demanda reprimida que surge somente nas eventuais e pontuais ações de divulgação, que, conforme também já pontuado, carece de maior eficácia (**subitem 4.2.1**).

A falta da adequada mensuração da demanda faz com que a SMDHC trabalhe com a impressão de que não há perda primária, nem demanda reprimida. Somado a isso, a falta de metas pode levar à ineficiência do serviço.

4.3.3. Inexistência de mensuração do alcance das ações voltadas à promoção da autonomia financeira ou qualificação profissional

Situação encontrada:

A LF nº 11.340/06, Lei Maria da Penha, estruturou medidas que devem ser aplicadas, a fim de garantir à mulher vítima de violência meios de proteção, prevenção, assistência, combate à violência e punição ao agressor, cujo objetivo é erradicar a violência contra a mulher.

Observa-se que, em muitos casos, como frequentemente mencionado nas entrevistas realizadas nos equipamentos, a dependência financeira em relação ao agressor tem sido fator impeditivo para que mulheres rompam com o ciclo de violência. Além disso, em que pese a previsão legal⁹⁷ que garante manutenção temporária do vínculo trabalhista às vítimas de violência doméstica e familiar, quando necessário o afastamento do local de trabalho, muitas dessas mulheres acabam por perder seus empregos.

Em 2011, foi elaborado o documento Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres para organizar as ações voltadas a esse tema, com base em grandes eixos/áreas estruturantes:

- 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha.
- 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.
- 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça.
- 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres.
- 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência.

⁹⁷ Lei Maria da Penha, art. 9º, § 2º, II. § 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica: [...] II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

No intuito de garantir da autonomia das mulheres em situação de violência (Eixo 5), os serviços da rede especializada ofertam oficinas de geração de renda às usuárias. Dentre os serviços visitados, os CCMs Itaquera, Parelheiros e Capela do Socorro, assim como os CDCMs localizados em Lajeado, Butantã, Itaim Paulista e Liberdade oferecem atualmente às usuárias oficinas de artesanato e culinária⁹⁸, embora o serviço não seja uniformemente oferecido, como detalhado no **subitem 4.2.4**.

Além disso, nos equipamentos citados, assim como na Casa Abrigo, na Casa da Mulher Brasileira e no CAMSV visitado, há o encaminhamento da usuária para participar de processos seletivos para vagas de emprego por meio do Programa Tem Saída, coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET).

O Programa Tem Saída é uma ação que promove a inclusão econômica da Mulher em situação de violência doméstica e familiar, cujo objetivo é viabilizar a autonomia financeira por meio de inserção no mercado de trabalho. Os encaminhamentos são realizados em colaboração com a Defensoria Pública.

De acordo com informações das gestoras e gerentes dos serviços visitados, o equipamento entra em contato com a Defensoria Pública que emite um ofício à SMDET solicitando o cadastro da usuária no programa. De posse do ofício, a usuária se dirige ao Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE) mais próximo de sua residência para fazer o cadastro e aguardar o contato para entrevista de emprego.

Segundo as gestoras e gerentes de serviço entrevistadas, nem todas as mulheres encaminhadas conseguem a entrevista ou, passada essa etapa, são selecionadas para a vaga. Os principais óbices são: baixa escolaridade das usuárias; falta de experiência, pois muitas usuárias nunca trabalharam fora de casa; e a dificuldade em conciliar os locais de residência e do trabalho ofertado.

⁹⁸ Além de oficinas de danças, esses equipamentos oferecem atividades que podem ser usadas para autonomia financeira, como crochê, tricô, vagonite e panificação.

Pelos relatos, a tendência seria inferir pela não efetividade do Programa para o perfil de pessoas que está sendo encaminhado, mesmo assim, como forma de mensurar a efetividade da ação, requisitamos às Secretarias informação do quantitativo de usuárias que haviam conseguido vaga de trabalho pelo Programa Tem Saída ou como resultado do conhecimento adquirido na participação nas oficinas ofertadas nos equipamentos, contudo, constatamos que tanto os equipamentos da SMDHC, quanto da SMADS não possuem esses dados consolidados.

Solicitamos, então, informações às Secretarias quanto a acordo firmado para encaminhamento de mulheres vítimas de violência ao Programa Tem Saída, procedimentos estabelecidos para o encaminhamento e número de mulheres encaminhadas, por meio dos equipamentos especializados, de janeiro de 2018 a agosto de 2022. A SMADS respondeu:

[...] ainda não existe fluxo de encaminhamento consolidado entre a rede socioassistencial e o Programa Tem Saída, porém está sendo avaliado e estudado internamente pela Secretaria, em caráter inicial, as possibilidades de construção de um diálogo institucional que visem o aperfeiçoamento deste tipo de encaminhamento. Há o compromisso e a intenção da SMADS em diagnosticar eventuais gargalos e avançar na oferta de políticas públicas de forma intersetorial.

Por sua vez, a SMDHC respondeu que encaminhou 195 mulheres ao Programa Tem Saída e que, além disso, “As unidades da Coordenação de Mulheres, realizam oficinas voltadas ao empreendedorismo feminino (ex.: artesanato, consultoria de vendas, beleza e estética)”.

Muito embora, a SMADS e a SMDHC ofereçam em seus equipamentos oficinas de geração de renda e encaminhamentos para o Programa Tem Saída, não há como comprovar a eficiência dessas medidas para o alcance da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, visto que as secretarias não possuem dados estruturados acerca dos resultados obtidos nas ações e encaminhamentos para autonomia financeira das usuárias.

Critérios:

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha);

Portaria SMTE nº 28/18, que institui o Programa Tem Saída;

Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Brasília: 2011;

Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Brasília: 2011.

Evidências:

As secretarias não possuem dados estruturados acerca dos resultados obtidos nas ações e encaminhamentos para autonomia financeira das usuárias, conforme verificado nas entrevistas realizadas com as gestoras dos equipamentos e nas respostas das Secretarias.

Causas e efeitos:

A SMDHC e a SMADS não mensuram o alcance das ações utilizadas para promoção de autonomia financeira ou qualificação profissional das usuárias, visto que não possuem dados estruturados acerca dos resultados obtidos nos encaminhamentos para autonomia financeira das usuárias, não sendo possível medir a eficiência das ações e encaminhamentos.

4.3.4. Fragilidades no monitoramento dos serviços voltados ao atendimento à mulher

Situação encontrada:

A avaliação e o monitoramento são ferramentas para a análise da implementação da política pública adotada, considerando a análise de resultados e impactos, tomada de decisões para atendimento às demandas sociais que são dinâmicas e aprimoramento da gestão.

O documento Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, que norteou⁹⁹ a criação do Centro de Acolhida Provisório Para Mulheres – Casa de Passagem Rosângela Rigo, quanto ao monitoramento dos serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, expõe:

[...] no intuito de alcançar o fortalecimento da rede de atendimento, é fundamental o monitoramento dos serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência. [...] monitoramento é “um processo de acompanhamento da execução das ações do programa/projeto visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas”. O monitoramento permite acompanhar a implementação de programas e projetos, os fatores favoráveis e os obstáculos para que os objetivos sejam atingidos, incluindo aspectos técnicos e políticos. (Grifos nossos) (Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, p. 24)

⁹⁹ Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, p. 10.

A sistematização de dados e, conseqüentemente, a avaliação periódica dos resultados de medidas adotadas estão previstas na LF nº 11.340/06¹⁰⁰.

Nesse mesmo sentido, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio prevê a promoção da produção de dados e a gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao femicídio.¹⁰¹

Na tipificação dos serviços dos equipamentos sob a gestão da SMADS¹⁰², constam os instrumentais que devem ser utilizados para monitoramento e avaliação da execução dos serviços, como a Declaração Mensal de Execução dos Serviços Socioassistenciais (DEMES). Esse documento registra informações relevantes para gestão da Secretaria contribuindo para a tomada de decisões, como faixa etária das mulheres atendidas, região de moradia, origem do encaminhamento, frequência ao serviço, encaminhamentos realizados, tempo de permanência no serviço, tipos de atividades desenvolvidas e, também, tipo de violência e parentesco ou tipo de relação com o agente agressor.

Os CDCMs encaminham mensalmente o documento à SMADS e os dados são consolidados por meio de um sistema utilizado por toda Secretaria. Tanto o equipamento quanto a Secretaria conseguem recuperar informações já encaminhadas para análises de gestão.

Além do DEMES, a SMADS prevê em sua tipificação outros instrumentos para monitoramento dos serviços prestados. O envio do documento é mandatório. Observou-se, nas visitas, que as gestoras analisam esses instrumentais para planejamento de atividades.

Verificamos *in loco* que a SMADS realiza pesquisa de satisfação após a realização das oficinas. O CDCM Itaim Paulista e o CDCM Lajeado mostraram que realizam a avaliação das atividades no semestre. O CDCM Lajeado também informou que uma das rodas de conversas se destina a

¹⁰⁰ LF nº 11.340/06, art. 8º, II, prevê: 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 conseqüências 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;

¹⁰¹ De acordo com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (DF nº 10.906/21): Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio: III – promover a produção de dados e a gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao femicídio; [...]”.

¹⁰² Portaria SMADS nº 46/10, art. 10.

colher as demandas por atividades e as respostas (*feedback*) do que foi oferecido no mês, a fim de analisar a implementação das sugestões.

A sistematização de dados e indicadores é feita pela Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS.

Em relação a SMDHC, o monitoramento é definido na tipificação dos serviços geridos pela Secretaria¹⁰³ como atividade gerencial realizada sistematicamente durante o período de execução e operação dos serviços com a finalidade de produzir informações estratégicas para a gestão e melhoria dos serviços. Ainda, a tipificação prevê que o monitoramento das políticas públicas é uma das diretrizes da rede de atendimento de Direitos Humanos:

Art. 7º São diretrizes da Rede de Atendimento de Direitos Humanos:

V- Respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais na elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas; [...]

Foi instituída, por meio da Portaria SMDHC nº 58/20, a Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), em que se estabelecem os meios de implementação do monitoramento e avaliação:

Art. 6º O monitoramento dos programas, serviços e ações implementadas dá-se pela(o):

I – Coleta, recebimento e sistematização contínua dos dados referentes aos programas, serviços e ações;

II – Manutenção de sistemas de informação sobre os programas, serviços e ações implementados;

III – Supervisão in loco dos programas, serviços e ações executadas pela SMDHC ou por seus parceiros governamentais e não-governamentais;

IV – Produção de indicadores e painéis de monitoramento referentes aos programas, serviços e ações implementadas.

¹⁰³ Portaria SMDHC nº 15/21, art. 2º, VII.

Art. 7º A avaliação dos programas, serviços e ações implementadas dá-se pela produção de estudos e pesquisas sobre sua implementação, resultados e impactos.

A produção de estudos e pesquisas sobre sua implementação, resultados e impactos, a fim de avaliar os programas, serviços e ações implementadas também está prevista na Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas da SMDHC.

Ressalta que o Manual de Atendimento – Casas da Mulher¹⁰⁴ prevê a “avaliação conjunta e de forma periódica a resposta articulada dos serviços que compõem a rede, em especial das respostas das polícias, Ministério Público e Judiciário, a fim de ampliar a eficácia dos atendimentos e evitar a revitimização das pessoas atendidas”, ponto registrado nos **subitens 4.2.2 e 4.2.5**.

Constatou-se que a SMDHC não tem um sistema próprio. A ferramenta utilizada para encaminhamento das informações é o Google Forms. Os equipamentos não têm acesso aos dados enviados em meses passados, somente a uma consolidação que não é facilmente interpretada. Ademais, observamos que não está bem estabelecido o que pode ser considerado um atendimento. Está claro que escuta, o atendimento psicossocial, é um atendimento a ser computado na produção, porém foi observado na visita que alguns equipamentos consideram que a entrega de documentação para posterior encaminhamento à Defensoria é um atendimento, por exemplo. Também, não ficou claro se na SMDHC as atividades conjuntas promovidas por parceiros da SMDHC são consideradas como diversos atendimentos (tantos quantos forem as mulheres participantes).

Quanto à aplicação de pesquisa de satisfação, a SMDHC informou não há obrigatoriedade para sua aplicação:

Considerando que no art. 58, § 2º da Lei Federal 13.019/2014 não se observa a obrigatoriedade de aplicação de pesquisa de satisfação, cabe informar que, visando aprimorar o serviço prestados nos equipamentos, a Coordenação de Política para Mulheres está desenvolvendo uma pesquisa de satisfação adequada aos serviços prestados para mulheres com as áreas correlatas da SMDHC.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 47.

¹⁰⁵ Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, fl. 8.

Ainda quanto aos equipamentos sob a gestão da SMDHC, a pesquisa de satisfação, eventualmente, é aplicada pela empresa parceira que oferece a oficina, contudo não é utilizada para gestão ou para organização de cronograma futuro. Também na SMDHC o cronograma de oficinas é feito com base na percepção da gestora, após a escuta em rodas de conversa ou, principalmente, de acordo com a disponibilidade dos recursos humanos.

A SMDHC conta, na maior parte dos equipamentos, com voluntários para o oferecimento das oficinas regulares. Nos casos em que há falta, as oficinas deixam de ser oferecidas, o que não ocorre na SMADS rotineiramente, uma vez que há orientadoras educacionais no quadro dos CDCMs. O uso de voluntários para o oferecimento de oficinas regulares mostra-se precário, pois as condições de exercício são arbitrárias.

Na ocasião da visita ao CDCM Lajeado, a voluntária que oferece aula de dança havia faltado.¹⁰⁶ No CCM Parelheiros, a servidora entrevistada relatou que uma oficina de artesanato era oferecida com regularidade, mas voluntária estava temporariamente afastada. No CRM Eliane de Grammont, há oficina somente 1 vez ao mês. Quando da visita ao CRM, a voluntária havia desmarcada a atividade que seria naquela semana.

Ressalta-se que o monitoramento está previsto nos Manuais desenvolvidos pela própria SMDHC. Os Manuais de Atendimento¹⁰⁷ da SMDHC preveem, inclusive, os indicadores que devem ser acompanhados, dos quais destacamos:

[...] Nível de satisfação das mulheres atendidas com o atendimento individual especializado e interdisciplinar.

Nível de satisfação dos participantes com as atividades ofertadas.

Em visita à Casa Abrigo, verificamos que a unidade não realiza o monitoramento desses indicadores, embora a SMDHC tenha informado¹⁰⁸ que os indicadores previstos nos Manuais são acompanhados.

¹⁰⁶ De qualquer modo, a aula de dança estava ocorrendo. As próprias usuárias, que são assíduas nas aulas, organizaram a atividade.

¹⁰⁷ Manual de Atendimento – Casas da Mulher, p. 51/52 e Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento, p. 45/46.

¹⁰⁸ Ofício nº 238/2022-SMDHC/GAB, fls. 8/6.

Critérios:

LF nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha), art. 8º;

Portaria SMADS nº 46/10, que dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios, art. 10;

Portaria SMDHC nº 58/20, que dispõe sobre a Política de Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no âmbito da SMDHC, artigos 1º, 6º e 7º;

Portaria SMDHC nº 15/21, que tipifica os equipamentos públicos da Rede de Atendimento de Direitos Humanos no município de São Paulo, art. 2º, VII;

Manual de Atendimento da Rede de Atendimento de Direitos Humanos – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento, São Paulo: 2021, p. 47;

Norma Técnica de Uniformização – Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Brasília: 2006;

Rede de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, Brasília: 2011.

Evidências:

Constata-se pelas visitas às unidades que o monitoramento da execução dos serviços não é realizado de forma sistemática nas unidades da SMDHC.

Situação diferente é encontrada na SMADS, que, embora também já tenha recebido uma série de apontamentos acerca de fragilidades estruturais em sua cadeia de monitoramento e avaliação de serviços em outros trabalhos de auditoria, ao menos organizou instrumentais próprios para o monitoramento. Os dados são sistematizados e utilizados tanto pelos equipamentos quanto pela Secretaria na gestão, ressalvadas outras impropriedades específicas já constatadas em outros trabalhos relacionados à sistematização de dados na Pasta.

Causas e Efeitos:

Mesmo diante do tamanho da amostra em números quantitativos de unidades analisadas, é concreto o efeito do monitoramento ao se verificar o resultado da pesquisa de satisfação aplicada às usuárias da Casa Passagem. É muito relevante qualitativamente, pois abarca 100% das usuárias abrigadas. Consta-se, pelo resultado, que melhorias podem ser implementadas utilizando-se de triviais instrumentais de monitoramento (pesquisa de satisfação).

5. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Nos termos do artigo 7º da Resolução nº 14/19 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar da Auditoria (Peça 08) foi remetido à SMDHC e à SMADS para ciência e apresentação de comentários.

À Peça 28, a SMADS se manifestou sobre os achados de auditoria e as propostas de encaminhamento apresentadas no Relatório.

A SMDHC não apresentou manifestação dentro do prazo, que foi prorrogado por duas oportunidades e teve seu terceiro pedido indeferido pelo Conselheiro Relator, em consonância à Resolução 14/2019.

Frente às informações prestadas, não houve elemento que alterasse os achados do Relatório Preliminar, notadamente por se tratarem de situações fáticas encontradas pela Equipe de Auditoria, de maneira que foram mantidos integralmente, sendo acrescidas ponderações obtidas a partir da manifestação nos **subitens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4, 4.2.6 e 4.3.2** deste relatório consolidado.

Portanto, restou cumprido o princípio preconizado no art. 8º da Resolução nº 14/19, quanto a análise das ponderações do Gestor frente as conclusões preliminares da Auditoria, de forma que o presente processo está apto a seguir o fluxo previsto no art. 4º da mesma resolução.

6. CONCLUSÃO

Dos procedimentos de auditoria operacional executados, verificou-se que a prestação dos serviços nos equipamentos especializados de atendimento à violência à mulher sob a gestão da

SMADS e da SMDHC apresentam aspectos que ainda merecem atenção, a fim de que se garanta a qualidade no atendimento às demandas das usuárias desses serviços e o alcance dos resultados esperados.

Dentre os pontos de atenção verificados, ressaltamos especialmente o sucateamento dos equipamentos da rede especializada de atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão direta da SMDHC, que estão funcionando com quadro deficitário de funcionários, em desacordo com a legislação vigente, afetando a oferta e a qualidade na prestação dos serviços. Em decorrência da falta de pessoal, a abordagem multidisciplinar prevista nas normas não está sendo oferecida nos equipamentos da SMDHC. Por fim, quanto ao tema, a maioria dos servidores que atuam nos equipamentos da SMDHC são ocupantes de cargo de livre provimento em comissão, que não deveriam atuar em funções técnicas-operacionais.

Ainda em relação a SMDHC, verificamos, *in loco*, que a Casa de Passagem apresenta fragilidades quanto à prestação de serviços voltados à alimentação, às atividades coletivas e à necessidade de atenção à criança. Já a Casa Abrigo, também na gestão da SMHC, está com a qualidade dos serviços prejudicada pela falta de funcionários e, por isso, não oferece atendimento social, apoio psicológico e atividades coletivas às usuárias do serviço.

Em face dos fatos verificados quanto à Secretaria, concluímos também que a falta de estrutura da SMDHC, tanto normativa quanto de pessoal, representa risco na absorção dos 15 CDCMs que estão atualmente na gestão da SMADS, prevista no Plano de Metas 2021-2024.

Outro ponto que merece destaque é a falta de articulação entre os entes para a integração do serviço à rede local, o que compromete o atendimento à mulher em situação de violência. Faz-se necessária a criação de um canal contínuo e eficiente de interlocução entre as secretarias (SMADS e SMDHC) e as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, visto que questões de melhoria dos serviços da rede especializada, assim como identificação de pontos de risco, ocorrem constantemente, em decorrência da dinâmica no direcionamento político e nas questões sociais, que exigem respostas mais rápidas dos serviços prestados nos equipamentos da rede especializada.

7. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA

Nos termos da INF. Nº 022/SFC/2022, identificação do dirigente máximo da entidade auditada:

Dirigente: SONIA FRANCINE GASPAR MARMO

Cargo: SECRETÁRIA MUNICIPAL

Entidade: SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SMDHC).

Dirigente: CARLOS BEZERRA JUNIOR

Cargo: SECRETÁRIO MUNICIPAL

Entidade: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS).

8. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Dada a natureza do trabalho e a tendo em vista que as irregularidades constatadas não demandam responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não é compatível ao presente caso.

9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

9.1. Propostas de determinações

9.1.1. Determinar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que adote, no prazo de 60 dias, as seguintes providências:

- a) Apresentar Plano de Ação para adequar o quadro de profissionais dos equipamentos sob sua gestão (CCM, CRM e Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, Casa de Passagem e Postos Avançados de Atendimento), por estarem em desacordo com a Portaria SMDHC nº 15/21 (**subitens 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3**);
- b) Adequar os serviços prestados na Casa de Passagem para garantir às mulheres acolhidas o direito integral à alimentação, bem como garantir às crianças o direito a um espaço

equipado de recreação, conforme determina o Manual de Atendimento da Rede de Recurso Humanos – Casas de Acolhimento, p. 39, considerando o direito ao desenvolvimento pleno, previsto na LF nº 8.069/90, art. 3º (**subitem 4.1.4**);

- c) Adequar e contratar equipe multiprofissional e, ainda, realizar planejamento e cronograma de ações do Ônibus Lilás, para que a unidade móvel atinja sua finalidade precípua, estabelecida pelo Manual de Atendimento – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento (**subitem 4.1.5**);

9.2. Propostas de recomendações

9.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) que adote os seguintes procedimentos:

- a) Condicionar a transferência dos equipamentos de SMADS para sua gestão, apenas quando houver estruturas de pessoal e normativa suficientes, que possibilite que a execução e o controle dos serviços sejam eficazes e eficientes, considerando os atuais riscos de sucateamento dos equipamentos pela falta de pessoal (**subitem 4.3.1**);
- b) Adotar abordagem multidisciplinar no atendimento especializado à mulher em situação de violência nos serviços prestados pelas Casas da Mulher (CCMs e CRMs) e Casa Abrigo Helenira de Rezende de Souza Nazareth, visando à qualidade do atendimento às usuárias (**subitem 4.1.2**);
- c) Estabelecer metas de atendimento para os equipamentos que estão sob sua gestão, com vistas a possibilitar a avaliação dos resultados e a criação de informações gerenciais (**subitem 4.3.2**);
- d) Adotar instrumentais para avaliação e monitoramento dos serviços, como a DEMES da SMADS, além de pesquisa de satisfação, para a obtenção de informações gerenciais importantes para o planejamento e para avaliação de ações realizadas (**subitem 4.3.4**);
- e) Adotar indicadores de perda primária e demanda reprimida, de forma a permitir a análise gerencial dos resultados do serviço, com vistas a melhorar o dimensionamento dos serviços (**subitem 4.3.2**);

- f) Aumentar a fiscalização da realização de atividades coletivas na Casa de Passagem, com apresentação de relatórios com fotos ou com lista de presença, atentando-se para a proteção da identidade e o sigilo, com vistas a comprovar se as atividades, de fato, estão sendo realizadas, como previsto no Manual de Atendimento da Rede de Recurso Humanos – Casas de Acolhimento (**subitem 4.1.4**);
- g) Elaborar normativo, em conjunto com a SMADS, para orientação do atendimento à mulher vítima de violência que busca abrigo em horário próximo ao fechamento dos equipamentos especializados (**subitem 4.1.6**);
- h) Realizar ações para garantir a atuação dos Conselhos Gestores dos CCMs e do Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, como a redução do quórum mínimo e o incentivo à participação, com vistas a garantir a participação de uma diversidade maior de atores na formulação das políticas e estratégias e, em especial, a imprescindível participação popular (**subitem 4.1.7**).

9.2.2. Recomendar à SMDHC e à SMADS que, de modo articulado, adotem os seguintes procedimentos:

- a) Aprimorem as formas de divulgação dos serviços oferecidos à mulher vítima de violência, informando onde e como encontrar atendimento, com vistas a garantir o acesso a todas as municipais (**subitem 4.2.1**);
- b) Aprimorem a interlocução nos procedimentos para a solicitação e a concessão auxílio aluguel entre si, a fim de agilizar o acesso das usuárias ao benefício (**subitem 4.2.6**);
- c) Promovam a uniformização da oferta de serviços nos equipamentos da rede especializada, com vistas a garantir a equidade (**subitem 4.2.4**);
- d) Adotem procedimentos para mensurar a eficiência das ações e dos encaminhamentos para o alcance da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, com vista a mensurar se há efetiva ou necessidade de mudança (**subitem 4.2.1**);
- e) Criem um canal contínuo e eficiente de diálogo com as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, com vistas a

garantir a uniformidade da oferta dos serviços e, por consequência, a equidade (**subitem 4.2.2**);

- f) Realizem ações educativas com profissionais de unidades demandantes, para que tenham conhecimento sobre os serviços oferecidos na rede de atendimento e possam realizar o encaminhamento necessário à usuária (**subitem 4.2.5**).

Em 05.04.23

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Supervisora de Controle Externo 7 –
Substituta)

R.P.: D.R.O.F.