



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES E MENINAS

AUDITORIA OPERACIONAL

Nopp/SecexSocial - 2024

Assinado por
WAGNER SOARES DE
OLIVEIRA
30/10/2024 12:35

Assinado por
LUIZ FILIPE VELLOZO
NOGUEIRA DE SA
30/10/2024 13:09

Assinado por
FELIPE DOS ANJOS VIEIRA
FERREIRA
30/10/2024 13:20

Assinado por
MAIRA REBELLO MAGALHAES
GUITARAES
30/10/2024 13:41

Assinado por
SIMONE REINHOLZ VELTEN
30/10/2024 13:44



PROCESSO: 3548/2024

FISCALIZAÇÃO: 0021/2024

INSTRUMENTO: Auditoria Operacional

RELATOR: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

PERÍODO FISCALIZADO: 01/01/2022 a 31/08/2024

UNIDADE RESPONSÁVEL: NOPP - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais (SecexSocial)

PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO: 07/05/2024 a 31/10/2024

ENTIDADES FISCALIZADAS: DEFENSORIA PÚBLICA - Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
MPES - Ministério Público do Estado do Espírito Santo
PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério
PMA - Prefeitura Municipal de Alegre
PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta
PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá
PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz
PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca
PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
PMAV - Prefeitura Municipal de Atílio Vivácqua
PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba,
PMBE – Prefeitura Municipal de Boa Esperança

PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica
PMC - Prefeitura Municipal de Castelo
PMC - Prefeitura Municipal de Colatina
PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo
PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins
PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga
PMF - Prefeitura Municipal de Fundão
PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí
PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari
PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba
PMI - Prefeitura Municipal de Ibirajú
PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama
PMI - Prefeitura Municipal de Iconha
PMI - Prefeitura Municipal de Irupi
PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu
PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim
PMI - Prefeitura Municipal de Itarana
PMI - Prefeitura Municipal de Iúna
PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré
PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva
PML - Prefeitura Municipal de Linhares
PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra

PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis
PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes
PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia
PMM - Prefeitura Municipal de Montanha
PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici
PMM - Prefeitura Municipal de Muqui
PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire
PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia
PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros
PMP - Prefeitura Municipal de Piúma
PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas
PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo
PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário
PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal
PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
PMS - Prefeitura Municipal de Serra
PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama
PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado
PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus
PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa
PMV - Prefeitura Municipal de Viana
PMV - Prefeitura Municipal de Vitória
PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta

PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante

PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão

PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

SEDH - Secretaria de Estado de Direitos Humanos

SEDU - Secretaria de Estado da Educação

SEJUS - Secretaria de Estado da Justiça, SESA - Secretaria de Estado da Saúde

SESM - Secretaria Estadual Das Mulheres

SESP - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social

SETADES - Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social

TRIBUNAL DE JUSTICA - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

RESUMO

Este relatório apresenta os resultados da Auditoria Operacional, cujo objetivo foi avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas - VCMM, com foco específico nas iniciativas de prevenção e acolhimento realizadas no período 2022-2024.

Para isso, a equipe de auditoria estruturou o trabalho em quatro temáticas: governança da política pública; desempenho operacional; fontes de financiamento e atingimento de metas e objetivos; além de gestão de dados e informações.

A partir dessas temáticas, foram formuladas oito questões de auditoria para orientar a análise. Foram elas: 1) As estruturas de governança e gestão para enfrentamento à violência contra mulheres e meninas atuam de maneira coordenada e coerente entre si, contribuindo para a eficácia das ações, políticas e programas? 2) Como se dá a articulação entre o Estado e os municípios na implementação da política pública de enfrentamento à VCMM? 3) Existe uma política de capacitação permanente dos servidores envolvidos no atendimento, registros, prevenção, proteção e repressão à violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas? 4) São realizadas campanhas educativas de prevenção à violência contra mulheres e meninas destinadas ao público escolar e à sociedade em geral, bem como campanhas de divulgação dos serviços especializados da rede de atendimento? 5) A política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas é implementada a partir de um diagnóstico regionalizado, visando ampliar e fortalecer a rede de atendimento? 6) As políticas, programas e ações abrangem todos os tipos de violência definidos na LMP e nas legislações correlatas para coibir e prevenir a violência contra mulheres e meninas? 7) As fontes de financiamento dos atores envolvidos estão claramente identificadas e alocadas visando atingir os objetivos e metas definidos nas políticas, programas e ações destinadas às mulheres? 8) Existe uma base de dados padronizada e unificada ou qualquer outra solução que sistematize a coleta e o tratamento desses dados com objetivo de balizar estudos, campanhas de prevenção e políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas?

Como resultado das análises realizadas, a equipe de auditoria identificou fragilidades na governança da política, ausência de capacitação dos atores, falta de campanhas educativas

permanentes, inexistência de um diagnóstico regionalizado da situação, bem como a insuficiência no atendimento a todas as formas de violência.

Além disso, foi constatada a falta de clareza nos orçamentos, metas e indicadores, que não consideram devidamente os resultados das avaliações de políticas públicas. Também foi observada a inexistência de uma base de dados padronizada, unificada e acessível, o que dificulta o monitoramento e a gestão das ações.

Diante dessas conclusões, foram apresentadas recomendações com o objetivo de contribuir para a formulação, implementação e monitoramento das políticas, programas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas.

Por fim, o relatório também registrou as iniciativas já empreendidas pelos gestores para promover melhorias na política pública, bem como as dificuldades enfrentadas por eles na execução dessas ações.

AGRADECIMENTOS

A equipe de auditoria reconhece e agradece a valiosa colaboração de todos os gestores envolvidos nos trabalhos da fiscalização. Essa colaboração foi fundamental e se manifestou por meio da autorização para o livre acesso às dependências da instituição, do fornecimento tempestivo e completo das informações solicitadas e da pronta disponibilidade para realização de reuniões com a equipe do Tribunal.

Além disso, a equipe expressa sua gratidão aos acadêmicos e especialistas que, de forma voluntária e não remunerada, contribuíram com seu tempo e conhecimento. Sua participação nos dos painéis de referência das matrizes de planejamento e de achados foi essencial para o desenvolvimento das análises e recomendações apresentadas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	VISÃO GERAL	13
3	GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA	31
3.1	Fragilidades de coordenação e de coerência na atuação dos atores governamentais. 33	
3.2	Fragilidades na articulação e integração que permitam alinhar estratégias de ações entre estado e municípios	43
4	DESEMPENHO OPERACIONAL	50
4.1	Inexistência de política de capacitação permanente dos servidores envolvidos no atendimento, no registro, na prevenção, na proteção e na repressão à violência contra mulheres e meninas.....	51
4.2	Inexistência de campanhas educativas de caráter permanente de prevenção à VCMM destinadas ao público escolar e à sociedade em geral	63
4.3	Ausência de um diagnóstico regionalizado sobre a violência contra as mulheres e meninas no estado do espírito santo	72
4.4	Insuficiência na abrangência das políticas, programas ou ações atuais em relação à violência sexual contra meninas e adolescentes	83
5	FONTES DE FINANCIAMENTO E ATINGIMENTO DE METAS E OBJETIVOS	95
5.1	Insuficiência na identificação das fontes de financiamento no orçamento	96
5.2	As metas e indicadores institucionalizados não são claros e/ou não foram atingidos 107	
5.3	Inobservância dos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas nas leis orçamentárias	116
6	GESTÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES	122
6.1	Ausência de base de dados padronizada, unificada e acessível aos diferentes atores governamentais da rede de ENFRENTAMENTO à violência contra as mulheres e meninas 123	
7	CONCLUSÃO	139
8	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	142

1 INTRODUÇÃO

1. O enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (VCMM) é uma questão fundamental para o avanço dos direitos humanos, da igualdade de gênero e da justiça social. Esta violência, presente de diversas formas (física, sexual, psicológica, patrimonial, entre outras), afeta negativamente dezenas de milhares de mulheres e meninas no Espírito Santo.
2. Nesse contexto, a equipe de auditoria, após analisar o universo de controle com base nos critérios de relevância, materialidade e risco, selecionou como objeto da auditoria esse grave problema público que o Governo do Estado e a Secretaria das Mulheres (Sesm) precisam enfrentar.
3. A fiscalização decorre das atribuições do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais (NOPP), ao qual compete fiscalizar as políticas públicas sociais no âmbito do estado e dos municípios jurisdicionados, exceto nas áreas de educação e saúde (art. 47-A, § 9º, III, “a” do Regimento Interno do TCEES), e foi autorizada no Plano Anual de Controle Externo (PACE) de 2024, aprovado pela Decisão Plenária nº 13, de 14 de novembro de 2023¹.
4. O objetivo geral do trabalho foi avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à VCMM, em especial das ações de prevenção e de acolhimento, no período 2022-2024².
5. A atuação do Tribunal de Contas nessa matéria está em conformidade com a Constituição Estadual, que estabelece, em seu art. 70, *caput*, a competência do controle externo para realizar fiscalização operacional das entidades da administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos.
6. Ademais, segundo a Lei Orgânica do TCEES³, o Tribunal, no exercício de suas competências, realizará auditorias “com vistas a verificar a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos [...]” (art. 91).

¹ Posteriormente, o Pace 2024 foi revisado e aprovado por meio Decisão Plenária Nº 12, de 20 de agosto de 2024. Essa auditoria operacional foi mantida.

² Informações até 31 de agosto de 2024.

³ Lei Complementar nº 621/2012.

7. Esta fiscalização foi realizada na modalidade auditoria operacional. Diferentemente da auditoria de conformidade, a auditoria operacional não tem como objetivo avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade fiscalizada.
8. Conforme define o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), adotado pelo TCEES, a auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão sendo conduzidos com base nos princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, além de indicar oportunidades de aperfeiçoamento.
9. A eficácia, foco dessa auditoria, “diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços, conforme o planejado inicialmente”⁴.
10. Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente com as NBASP 100, 300 e 3000, e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.
11. Na fase de planejamento foram realizadas reuniões com especialistas no tema violência contra as mulheres e meninas.
12. O escopo da fiscalização abrangeu a análise da governança da política pública, considerando sua coordenação e coerência. Examinou o desempenho operacional sob diferentes perspectivas, como políticas de capacitação, campanhas educativas preventivas, diagnóstico regionalizado e o atendimento a diferentes tipos de violência. Além disso, incluiu avaliação das fontes de financiamento e o cumprimento de metas, bem como a gestão de dados e informações.

⁴ BRASIL, Tribunal de Conas da União. Manual de auditoria operacional. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

13. Para realizar a avaliação pretendida, foram utilizados critérios de diversas naturezas, tais como leis (estaduais e federais), decretos, guias, boas práticas, planos, manuais, referenciais do TCU, peças de planejamento estratégico e orçamentário, produção científica (artigos acadêmicos) etc. Eles serão mencionados em detalhes por ocasião da apresentação dos achados de auditoria.
14. Os métodos de análise utilizados no trabalho incluíram, principalmente, a análise documental, a aplicação de questionários e a subsequente avaliação das respostas. Além disso, foram extraídas informações relevantes de portais eletrônicos e painéis de dados, contribuindo para a construção das conclusões.
15. Os usuários desse relatório são os gestores estaduais, municipais; a Defensoria Pública, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça; a Comissão de Direitos Humanos e a Procuradoria Especial da Mulher da Assembleia Legislativa; e as organizações da sociedade civil que desenvolvem ações voltadas ao enfrentamento da violência.
16. Durante a execução dos trabalhos, não foram identificadas limitações de auditoria relevantes.

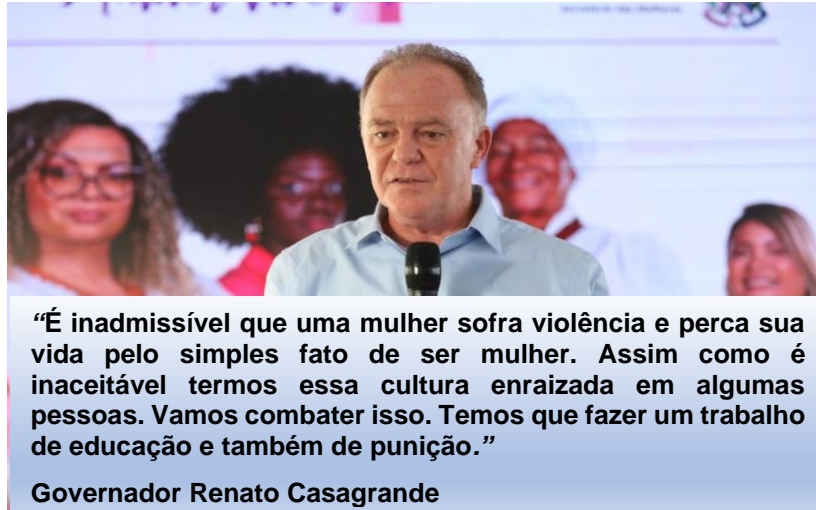


Figura 1: Declaração do governador Renato Casagrande durante o lançamento do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁵.

Fonte: Elaboração NOPP.

⁵ Disponível em: <https://sedh.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-institucionaliza-pacto-estadual-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 18 set. 2024.

2 VISÃO GERAL

17. O objeto da auditoria é o enfrentamento à violência contra mulheres e meninas, no período de 2022 a 2024. A temática envolve políticas públicas desenvolvidas por diversos entes públicos, mas que têm, atualmente, a Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm) como o órgão central responsável por articular e executar ações de promoção, proteção e defesa das mulheres⁶.

18. Preliminarmente, destaca-se que o conceito de política pública é polissêmico, podendo ser interpretado e analisado a partir de diferentes perspectivas e sob diversos ângulos. Segundo Saravia e Ferrarezi (2006)⁷, trata-se de “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

19. As políticas públicas voltadas para as mulheres representam uma perspectiva relativamente recente. Ao longo da história, as políticas foram desenhadas e aplicadas por grupos sociais que dominavam a sociedade – a elite política que, em regra, era composta por homens. Como consequência, as mulheres não estavam presentes na política, nem nas tomadas de decisões, tampouco eram destinatárias específicas de políticas.

20. Apesar dos avanços significativos nas últimas décadas na garantia dos direitos das mulheres⁸, ainda são evidentes as desigualdades persistentes em relação aos homens. Pode-se citar como exemplos a sub-representação política, o menor acesso a cargos de liderança no setor privado ou público, e a forma desproporcional como as mulheres são atingidas pelas violências doméstica, intrafamiliar e sexual.

21. A violência contra as mulheres é um tema de extrema relevância, que afeta milhões de pessoas em todo o mundo, incluindo as próprias mulheres em situação de

⁶ O termo é utilizado no plural para dar visibilidade às diversidades raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres.

⁷ Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 06 set. 2024.

⁸ Muitos avanços serão tratados ao longo do presente relatório, tais como: promulgação da Lei Maria da Penha (LMP), criação de políticas nacionais para mulheres e da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 etc.

violência, seus dependentes, familiares, entre outros. O enfrentamento dessa grave violação dos direitos humanos exige a formulação e implementação de ações efetivas, tanto por parte dos entes públicos quanto da sociedade civil, visando transformar essa realidade e promover a proteção e a dignidade das vítimas.

22. Importante destacar que “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para 2030⁹.

23. Ao propor políticas públicas para as mulheres, o Poder Público deve definir claramente o sentido das mudanças sociais que pretende alcançar na sociedade. É crucial focar na promoção da emancipação e autonomia das mulheres, garantindo o acesso aos serviços públicos e assegurando sua efetiva proteção.

24. O enfrentamento deve ser abordado de forma transversal e intersetorial¹⁰, não podendo ocorrer de forma isolada. Faz-se necessária a integração coordenada e coerente dos diversos atores envolvidos, dentro de um marco de governança pública que promova políticas públicas eficientes.

25. Cabe mencionar, ainda, que o enfrentamento à violência pode ser subdividido em diferentes “dimensões”, a saber: a prevenção da violência, o acolhimento/assistência das mulheres em situação de violência, a proteção dessas mulheres e a repressão e reabilitação dos agressores. Com efeito, os gestores públicos devem atuar em todas essas dimensões para combater o problema da violência contra as mulheres.

26. No âmbito preventivo, é essencial o desenvolvimento de ações que desconstruam os mitos e estereótipos de gênero. A prevenção deve englobar não apenas ações educativas, mas também iniciativas culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de respeito irrestrito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e à valorização

⁹ Trata-se do ODS n. 5 da Agenda 2030, que é desdobrado em nove metas, dentre as quais destaca-se a meta de 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.

¹⁰ Ambas apontam para ações integradas para responder problemas complexos e multicausais, sendo a Intersetorialidade a forma de integrar diferentes setores para juntos solucionarem os problemas, podendo envolver colaboração e coordenação, enquanto a Transversalidade é a incorporação de uma perspectiva causadora de desigualdade (Ex: de gênero, raça etc.) ao processo da política pública.

da paz¹¹. Exemplos incluem campanhas educativas realizadas em escolas e/ou campanhas direcionadas à sociedade em geral.

27. As ações de assistência às vítimas de violência devem focar na efetiva aplicação das normas vigentes, como a Lei Maria da Penha (LMP) e a Lei do Feminicídio, e no fortalecimento ao acesso aos equipamentos estatais e à garantia de direitos (acolhimento). É essencial promover a articulação entre os governos federal, estadual, municipal e a sociedade civil para estabelecer parcerias eficazes no enfrentamento da violência contra as mulheres.

28. São exemplos de equipamentos os Centros de Referência, os Núcleos Especializados e as Delegacias Especializadas no atendimento à Mulher. A formação continuada de agentes públicos para garantir atendimentos humanizados e qualificados às vítimas da violência é fundamental para o fortalecimento da rede de suporte.

29. No que diz respeito à proteção, destacam-se as concessões de medidas protetivas de urgência para garantir a segurança das mulheres em situação de violência e de seus dependentes. Outro exemplo de garantia de proteção inclui a fiscalização dessas medidas, como ocorre nos projetos de Patrulha Maria da Penha.

30. A dimensão de repressão, por sua vez, abrange a atuação do estado para punir os agressores. Além disso, inclui ações de reabilitação, como programas de recuperação e reeducação por meio de grupos de reflexão (como o projeto “Homem que é homem”) por exemplo) e acompanhamento psicossocial.

31. Por fim, cabe mencionar que a desproporcionalidade da violência não afeta apenas as mulheres, mas também meninas e adolescentes. No caso de estupros, por exemplo, a maioria das vítimas no Brasil são meninas de até 14 anos (vulneráveis), conforme dados do 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública¹².

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

¹² Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 06 set. 2024.

Grupos de Interesse

32. Além das entidades auditadas, o objeto dessa auditoria operacional envolve diversos grupos de interesse, ou seja, atores que estudam, pesquisam e formulam essa política pública, conforme destacados abaixo:

33. O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher do Estado do Espírito Santo (Cedimes) possui caráter permanente, propositivo, consultivo, executivo, deliberativo e tem por objetivo propor junto à esfera pública políticas sociais redimensionadas para a garantia dos direitos da mulher, considerando o atendimento às especificidades desse segmento populacional.

34. A Câmara Técnica do Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres¹³ é um grupo interinstitucional composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Suas atribuições incluem propor e elaborar metas e ações do Pacto Estadual, além de acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento dessas metas.

35. A Procuradoria Especial da Mulher, criada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), é um órgão com atribuições para acolher, orientar e encaminhar mulheres vítimas de violência e discriminação às autoridades competentes. Também compete ao órgão propor políticas públicas de combate à violência de gênero, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários destinados à proteção dos direitos das mulheres.

36. A Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da ALES é um órgão responsável por defender os direitos individuais e coletivos, prevenir possíveis violações desses direitos, e promover e incentivar a proteção das minorias e dos setores sociais discriminados.

37. O Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – Coesp, vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social – Sesp, é um órgão colegiado permanente com funções consultivas, sugestivas e de acompanhamento. Sua finalidade é formular e propor diretrizes para políticas de segurança pública, prevenção e repressão à violência e criminalidade, além de promover a cultura da paz¹⁴.

¹³ Ao longo do relatório a referência a esse documento, instituído pelo Decreto 4672-R/2020, será apenas Pacto Estadual.

¹⁴ Art. 1º, da Lei Complementar Estadual 923/2019.

38. Por fim, destacam-se como grupos de interesse as organizações da sociedade civil que desenvolvem ações voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e contra a sociedade em geral.

Outros trabalhos realizados sobre o mesmo tema no TCEES

39. Em 2018, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais (NOPP) realizou fiscalização na modalidade Auditoria de Conformidade ([Processo TC 3.322/2018](#)), com os seguintes objetivos: avaliar se as ações definidas no Plano Estadual de Segurança 2015/2018 foram cumpridas; avaliar se a rede de atendimento estava preparada para amparar e acolher mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; conhecer as dificuldades enfrentadas por policiais para tratamento da causa e propor questões para aperfeiçoamento das atividades de prevenção doméstica e familiar.

Fontes de financiamento

40. Todo governo enfrenta o dilema de implementar suas políticas públicas devido à limitação dos recursos disponíveis e ao aumento das demandas da sociedade, que são variadas e crescentes. Essa situação pode se tornar ainda mais desafiador quando se trata da concretização das chamadas políticas afirmativas.

41. Essas políticas são provenientes de reivindicações feitas por movimentos sociais que pressionam o estado a se posicionar diante das mazelas sociais. Em suma, “são mecanismos que pretendem, por meio da inclusão social, o atendimento prioritário a determinadas pessoas e conferir igualdade de direitos a grupos que tiveram historicamente seus direitos negados, ou seja, nada mais são que políticas públicas sociais que buscam concretizar a igualdade substancial ou material”¹⁵.

42. Nesse contexto, destacam-se as ações afirmativas que buscam promover a igualdade entre homens e mulheres, com destaque para o enfrentamento à violência contra estas, afetadas de forma desproporcional por esse fenômeno. Com efeito, os entes

¹⁵ Joaquim B. Barbosa Gomes. Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001).

federativos devem realizar esforços, inclusive financeiros, com vistas a modificar a realidade atual, promovendo a justiça social.

43. Quanto aos aspectos orçamentários, vigora no Brasil, atualmente, o chamado Orçamento-Programa. Trata-se de um instrumento de planejamento multidimensional (político, jurídico e de gestão) da ação governamental que funciona por meio da elaboração dos programas de trabalho, das atividades e dos projetos específicos voltados a se atingir determinados objetivos e metas. Nesse tipo de orçamento, há uma ligação entre o planejamento e os objetivos que se pretende alcançar, permitindo-se um maior controle sobre as ações, metas e resultados alcançados e fornecendo maior transparência à gestão.

44. No âmbito do Espírito Santo, o Plano Plurianual, que vigorava até 2023 (PPA 2020-2023), previa o programa temático “Promoção, Autonomia, e Defesa dos Direitos das Mulheres”, comandado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH). Já no PPA 2024-2027, há o programa “Promoção, Autonomia, Enfrentamento a Todas as Formas de Violência e Defesa dos Direitos das Mulheres e Meninas”, tendo a Secretaria Estadual das Mulheres - Sesm como unidade responsável.

A situação atual da violência contra as mulheres e meninas no Espírito Santo

45. De modo geral, pode-se dizer que as principais estatísticas de violência contra as mulheres e meninas no Espírito Santo estão acima da média nacional e não apresentam tendência de queda. A maioria das estatísticas apresentam um aumento no número de registros e, por conseguinte, nos índices de violência contra as mulheres e meninas capixabas. A seguir, os dados foram separados por tópicos e demonstram a magnitude do problema a ser enfrentado pelo poder público.

▪ Violência sexual

46. Em 2023, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, o Brasil registrou 72.454 casos de estupro de mulheres e de vulneráveis, o que representa um novo caso a cada sete minutos e meio.

47. No Espírito Santo foram 1.489 casos em 2023, número 9% maior do que o de 2022 e 34% maior do que em 2021. Isso representa uma média de mais de quatro casos diários. A taxa do estado é de 75,8 por 100 mil habitantes, sendo superior à média nacional de 69,3 por 100 mil habitantes, ocupando a pior posição da região Sudeste. Destaca-se que, em 2023, 74% dos casos registrados (1.100) foram de vítimas de até 14 anos de idade.

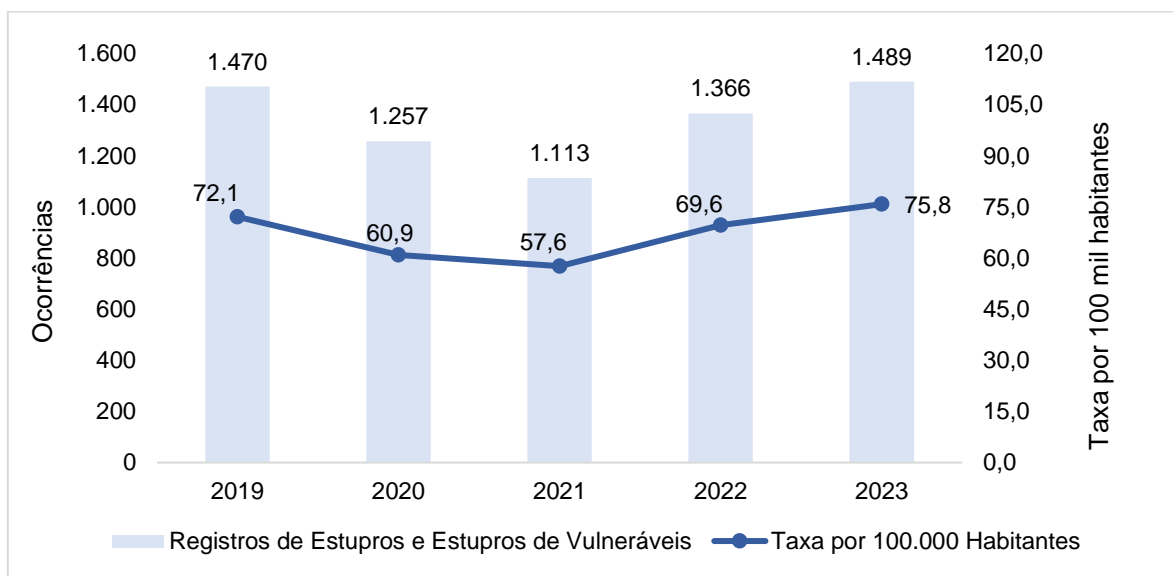


Gráfico 1: Série histórica dos registros de estupros e estupros de vulneráveis no Estado do Espírito Santo (apenas mulheres).

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

▪ Femicídio e homicídio de mulheres

48. Desde 2015, quando a Lei do Femicídio¹⁶ entrou em vigor, quase 11 mil mulheres já foram vítimas do crime no Brasil que, hoje, possui uma das maiores taxas de femicídio do mundo¹⁷. Segundo o FBSP, apenas em 2023 foram 1.467 casos registrados, o que representa quatro casos por dia e o maior valor da série, iniciada após a tipificação do crime no Código Penal Brasileiro.

49. No Espírito Santo, foram registrados 35 casos de femicídio em 2023, segundo dados do FBSP, sendo que quatro vítimas possuíam medida protetiva ativa no momento do

¹⁶ Segundo o Código Penal, Femicídio é “o assassinato de uma mulher cometido por razões da condição de sexo feminino”. Em outras palavras, é o homicídio que ocorre quando a vítima é morta por ser mulher, e está diretamente relacionada à violência doméstica e familiar.

¹⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/07/brasil-femicidios-em-2023.ghtml>

óbito. Isso representa uma taxa de 1,8 casos a cada 100 mil habitantes, classificando o estado como o pior do sudeste e com taxa acima da média nacional de 1,4.

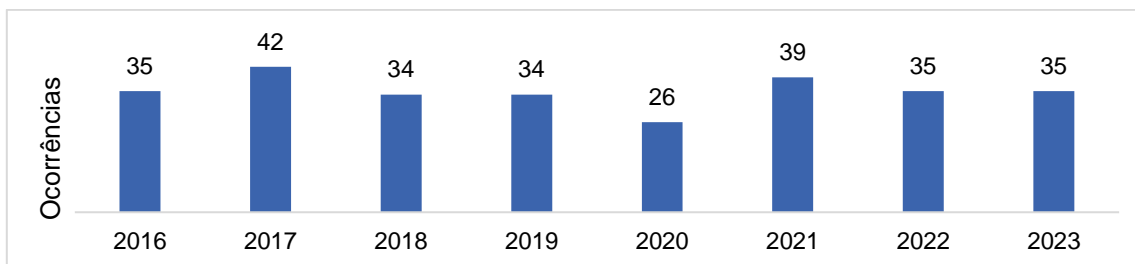


Gráfico 2: Série histórica dos registros de feminicídio no Estado do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do FBSP.

50. Além disso, de acordo com dados extraídos em 05/09/2024 do Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher da Sesp¹⁸, já foram registrado 27 casos em 2024. Para fins de comparação, de janeiro a agosto de 2023, ocorreram 23 casos. Esses números indicam uma tendência de aumento no estado, que já apresenta índices acima da média nacional.

51. É necessário frisar, no entanto, que a situação já foi pior, pois o estado foi anteriormente identificado como o mais violento para as mulheres no Brasil. Em 2009, a taxa de homicídio de mulheres era próxima de 12 por 100 mil mulheres. Em 2023, essa taxa foi 4,5, o que representa um índice acima da média nacional de 3,8.

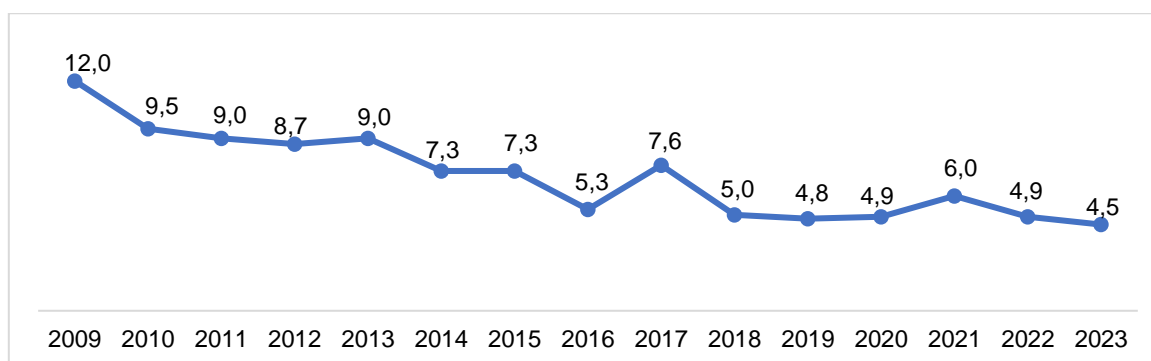


Gráfico 3: Série histórica da taxa de homicídio de mulheres por 100 mil habitantes no Estado do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do IPEA¹⁹.

¹⁸ Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/painel-de-violencia-mulher>

¹⁹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/52>

▪ **Violência doméstica**

52. No que se refere aos números absolutos de violência doméstica, os dados do Painel de Monitoramento da Sesp apontam que, em 2023, houve 21.607 vítimas no Estado, o que representa uma média de 59 mulheres agredidas por dia (crescimento de 12,1% em relação as 19.274 vítimas do ano anterior).

53. Os principais tipos de crime registrados pela Sesp, em 2023, foram os seguintes: crimes diversos previstos na LMP (10.395 casos), ameaças (5.536 casos) e descumprimento de medida protetiva (1.939 casos).

54. Sobre os números de casos de violência contra a mulher no estado, é crucial considerar a possibilidade de subnotificações nos registros dos casos. Segundo estudo do Senado Federal, a subnotificação dos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres pode chegar a 61%²⁰.

55. A subnotificação de casos de violência contra a mulher pode ser atribuída a várias razões, dentre elas: medo de retaliação, vergonha, desconfiança nas autoridades, falta de conhecimento e dependência econômica.

56. Além disso, devido à sensibilidade do tema, a classificação de um crime como feminicídio, por exemplo, ocorre somente quando há evidências claras de que o ato foi motivado por questões de gênero, perpetrados por parceiros íntimos ou pessoas do contexto familiar. No entanto, é possível que crimes desse tipo sejam erroneamente classificados como homicídio de mulheres.

57. Nesse cenário, é essencial a atuação do estado, para divulgar as normas, políticas e equipamentos voltados à proteção, bem como capacitar os atores envolvidos.

Marcos normativos de enfrentamento à Violência contra Mulheres e Meninas (VCMM)

58. Os marcos normativos são muito importantes para garantir a proteção dos direitos humanos e promover a igualdade de gênero. Com base na legislação existente e por meio

²⁰Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1038979-estudo-do-senado-aponta-subnotificacao-de-61-no-registro-de-violencia-contra-mulher/>

da elaboração de conceitos, diretrizes e normas, cabe ao estado fortalecer as políticas públicas de enfrentamento à VCMM.

59. No contexto global, um marco importante na luta pelos direitos das mulheres, foi a promulgação, em 1996, da “Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher”, conhecida como Convenção de Belém do Pará, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA)²¹.

60. No Brasil, a Lei Maria da Penha - Lei 11.340/2006, é o principal normativo utilizado no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, sendo considerada pela ONU como uma das melhores leis do mundo sobre o tema²².

61. A LMP, além de estabelecer mecanismos para assegurar a punição dos agressores (eixo de punição), contempla outros dois eixos fundamentais: o da proteção e o da prevenção e educação. Esses eixos fornecem diretrizes gerais para a criação de políticas públicas abrangentes de enfrentamento à violência contra as mulheres, com foco tanto na proteção das vítimas quanto na promoção de ações preventivas e educativas.

62. Existem cinco tipos de violência doméstica e familiar previstos na LMP: física, psicológica, moral, sexual e patrimonial. Mais recentemente, no entanto, outras normas incorporaram novos tipos de violência à legislação, tais como:

- Lei Carolina Dieckmann (Lei 12.737/2012): inseriu no código penal o crime de invasão de dispositivo informático, sendo a primeira lei a punir crimes cibernéticos;
- Lei do Minuto Seguinte (Lei 12.845/2013): oferece garantias a vítimas de violência sexual, como atendimento imediato pelo SUS, amparo médico, psicológico e social, exames preventivos e informações sobre seus direitos;
- Lei Joana Maranhão (Lei 12.650/2015): Alterou os prazos quanto a prescrição de crimes de abusos sexuais de crianças e adolescentes;
- Lei do Femicídio (Lei 13.104/2015): Prevê o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, ou seja, quando o crime for praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino;

²¹ Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher foi aprovada pelo Congresso Nacional em agosto de 1995, tornando o Brasil um país signatário com a obrigação de seguir as diretrizes estabelecidas.

²² Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/139554-lei-maria-da-penha-completa-15-anos-promovendo-o-enfrentamento-da-viol%C3%Aancia-baseada-no#:~:text=El%20destaca%20que%20a%20Lei.o%20agressor%20s%C3%A3o%20m%C3%ADnimos%20ai%20nda.>

- Lei da Importunação Sexual (Lei 13.718/2018): tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro e define como causas de aumento de pena o estupro coletivo.

63. Em 2011, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, cuja finalidade é estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência.

64. Também em 2011, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, um acordo federativo entre os governos federal, estaduais e municipais do Brasil. O principal objetivo desse pacto é fortalecer a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, promovendo a implementação de políticas públicas integradas e coordenadas em todo o território nacional.

65. Em 2023, foi instituído o Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios com o objetivo de prevenir todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra mulheres e meninas, por meio da implementação de ações governamentais intersetoriais, com a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades.

66. No Espírito Santo, o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPMES) foi elaborado em 2014 e institucionalizado em 2019 pelo Decreto 4490-R/2019. Seu objetivo é promover, desenvolver e fortalecer políticas públicas para as mulheres em diversas áreas do desenvolvimento do Estado. O Cedimes é responsável pelo acompanhamento e monitoramento do PEPMES.

67. Outra legislação importante é o Pacto Estadual, atualizado em 2019, instituído por meio do Decreto 4762-R/2020. Com vigência até 2024²³, o Pacto objetiva prevenir, combater e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, a partir de uma visão integral desse fenômeno, promovendo a articulação e integração de políticas públicas desenvolvidas entres órgãos, entidades governamentais e organizações da sociedade civil.

²³ Atualmente, segundo a Sesm, está em processo de elaboração um novo Pacto Estadual.

68. O documento visa, ainda, a pactuação junto aos municípios, objetivando à estruturação de uma rede de proteção à mulher em todo o território capixaba e deve ser acompanhado e monitorado pela Câmara Técnica do Pacto Estadual.

69. Em 2023, a Assembleia Legislativa do Estado instituiu a Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência, com o objetivo de garantir que as ações de enfrentamento à violência sejam desenvolvidas de forma transversal às políticas e serviços públicos. Entre os principais objetivos, destaca-se a garantia de um atendimento integral à mulher vítima de violência, sempre respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana e da não discriminação.

70. Ao todo, a Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência elencou doze diretrizes para sua implementação, entre elas: qualificação e humanização do atendimento às vítimas, aumento da rede de atendimento, elaboração de protocolos para padronizar os serviços de acolhimento às mulheres, celeridade e privacidade em todas as etapas de atendimento, além de qualificação e ampliação da rede de profissionais do SUS que atendem vítimas de violência sexual, especialmente no interior do estado.

71. Ainda no âmbito do Espírito Santo, é importante ressaltar o histórico da estrutura de estado responsável por orientar e implementar as políticas públicas para as mulheres. A Subsecretaria de Estado de Políticas para Mulheres foi criada em 2015 e transferida para a Secretaria de Direitos Humanos em 2016. Em 2023, o governo do Estado criou a Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres (SEPM), por meio de Decreto 5264-R/2023. A efetivação da Sesm ocorreu no final de março do mesmo ano, por meio da Lei Complementar 1.038/2023.

As responsabilidades das entidades e a rede de atendimento

72. Para o melhor entendimento de qualquer política pública, é essencial conhecer as responsabilidades dos atores envolvidos, bem como a rede de atendimentos existente para ofertar os serviços públicos.

73. No âmbito estadual, os principais órgãos ou entidades envolvidos no enfrentamento à VCMM são os seguintes: Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm), Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp) e seus órgãos especiais Polícia

Civil (PCES) e Polícia Militar (PMES), Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades), Secretaria de Estado da Educação (Sedu), Secretaria de Estado da Justiça (Sejus), Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES), Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) e prefeituras municipais.

74. As responsabilidades de cada um deles estão resumidas a seguir:

- **Sesm:** tem como função articular e executar ações de políticas públicas de promoção, proteção e defesa das mulheres. Atua, principalmente, em três eixos: na promoção da igualdade e equidade de gênero e raça, da autonomia econômica, inclusão produtiva, trabalho e renda das mulheres; no fortalecimento e ampliação de políticas para mulheres; e no enfrentamento às violências contra as mulheres, reduzindo o homicídio e o feminicídio. Atualmente, é a unidade responsável pela Casa Abrigo Estadual e pelos dez Núcleos e Centros Margaridas;
- **Sesp:** por meio da Gerência de Proteção à Mulher (GPM), implementa os programas e projetos referentes ao tema de violência de gênero contra as mulheres. Compete a essa gerência, ainda, “planejar e organizar a qualificação, a capacitação e o treinamento dos servidores lotados nas Polícias Civil e Militar que atuarão diretamente no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica.” No âmbito da PMES, compete o Programa Estadual Patrulha Maria da Penha para atuar no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher que tenha requerido Medidas Protetivas de Urgência. Já na PCES, existe a Divisão Especializada de Atendimento à Mulher (DIV-DEAM), dentro da Superintendência de Polícia Especializada, sendo responsável pelas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e pelos Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher (Neams);
- **Sesa:** atualmente, não há um setor específico responsável pelas temáticas de gênero ou de violência contra as mulheres e meninas no âmbito da Sesa. A Gerência de Políticas e Organização das Redes de Atenção em Saúde (GEPORAS) tem sido a responsável pela gestão dos fluxos e protocolos de atendimento que atendem as especificidades das mulheres em situação de violência. Já a Vigilância Epidemiológica também monitora dados

de saúde da mulher e é responsável pela capacitação sobre a Notificação Compulsória de Violência Interpessoal;

- **Setades:** é a unidade responsável por formular, articular e executar as políticas de assistência social do estado. À Gerência de Proteção Social Especial compete coordenar os serviços de média e alta complexidade, além de acompanhar, assessorar e monitorar os programas e serviços desenvolvidos nos municípios que atendem a população em situação de risco e/ou com vínculos familiares e comunitários fragilizados e/ou rompidos. Em outras palavras, complementa e assessora a atuação municipal em relação aos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e à oferta de serviços do Paefi (Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos);
- **Sedu:** as ações relacionadas ao enfrentamento à VCMM, são realizadas pela Gerência de Ação Psicossocial e Orientação Interativa Escolar (G-APOIE). A referida gerência promove fóruns regionais com professores, pedagogos, coordenadores, diretores e supervisores escolares com temáticas diversas, tais como: protocolo de notificação de violências, sinais de violência, acolhimento e escuta ativa, percepção e reflexão sobre afetos e emoções, cultura da paz etc.;
- **Sejus:** compete a coordenação, a articulação, o planejamento, a implantação e o controle da Política Penitenciária Estadual, incluindo a supervisão e a fiscalização da aplicação das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança;
- **SEDH:** antes da criação da Sesm, essa secretaria era a responsável pela coordenação das políticas para as mulheres no estado. Após essa alteração institucional, a SEDH atua com as pautas relativas ao público LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, idosos, juventude, igualdade racial, pessoas em situação de rua, dentre outras;
- **DPES:** presta assistência jurídica integral e gratuita às mulheres vítimas de violência em razão do gênero, bem como, promove a defesa de seus direitos, garantindo-lhes o acesso e respeito às garantias fundamentais. O Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) realiza atendimento jurídico à mulher que se encontre em situação de violência no interior dos Centros de Referência Especializados no Atendimento à Mulher (Cream), atua

em conselhos gestores como o da Casa Abrigo e a Câmara Técnica do Pacto Estadual, bem como realiza atendimento especializado nos casos que demandam maior complexidade e/ou vulnerabilidade encaminhados ao órgão;

- **MPES:** Por meio do Núcleo de Enfrentamento às Violências de Gênero em Defesa dos Direitos das Mulheres (Nevid), atua no fortalecimento das políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento às violências de gênero contra as mulheres e assessora tecnicamente os membros com atuação na temática VCMM;
- **TJES:** A Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar elabora sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; dá suporte aos magistrados, servidores e equipes multidisciplinares visando a melhoria da prestação jurisdicional; promove a articulação interna e externa das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher com outros órgãos governamentais e não-governamentais; colabora para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área do combate/prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres;
- **Prefeituras Municipais:** Os municípios também desempenham papel importante no enfrentamento à VCMM, especialmente por sua proximidade com a população-alvo. Nesse contexto, podem ser realizadas campanhas educativas em escolas e para a sociedade em geral, capacitação dos servidores que realizam atendimentos, articulação com o estado e com as forças de segurança pública e até apoio socioeconômico às vítimas.

75. Quanto à rede de atendimento no estado do Espírito Santo, pode-se citar, resumidamente, os seguintes equipamentos e serviços existentes:

- **Casas Abrigo:** há uma Casa Abrigo Estadual (CAE) mantida pelo governo estadual e com funcionamento 24 horas por dia e capacidade de até trinta pessoas (mulheres em situação de violência e seus dependentes). As Casas Abrigos Municipais de Serra e Colatina não existem mais, mas há a Casa Ester, mantida pelo Consórcio de Saúde da Região Norte do Estado;

- **Centros e Núcleos Margarida:** o estado mantém dez Centros Regionais de Atendimento Especializado às Mulheres denominados Centros e Núcleos Margaridas. Os Centros – equipamentos de maior porte – estão localizados nos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, São Mateus e Cariacica. Já os Núcleos foram implantados nos municípios de Nova Venécia, Colatina, Afonso Cláudio, Santa Maria de Jetibá, Anchieta e Alegre;
- **Centros Especializados Municipais de Atendimento à Mulher:** existem centros municipais especializados nas cidades de Guarapari, Marechal Floriano, Presidente Kennedy, Serra, Vila Velha e Vitória.
- **Programa Acolhe:** é uma parceria com o Instituto Avon que oferece vagas em hotéis da rede Accor para abrigo transitório emergencial para mulheres em situação de violência, incluindo alimentação;
- **Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams):** são treze equipamentos localizados em Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Guarapari, Linhares, Nova Venécia, São Mateus, Serra, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Velha e Vitória;
- **Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher (Neams):** são três equipamentos localizados em Castelo, Itapemirim e Mimoso do Sul;
- **Patrulha Maria da Penha:** atende mulheres que tenham medidas protetivas de urgência (MPU), com vistas a fiscalizar o seu cumprimento e orientar sobre os seus direitos, oferecendo uma camada adicional de proteção às mulheres em situação de violência;
- **Atendimentos no Sistema Único de Saúde (SUS):** no âmbito do SUS ocorrem os serviços de atendimento médico, psicológico e social, fornecendo suporte emocional, tratamento de lesões e encaminhamento das mulheres e meninas para outros serviços da rede;
- **Atendimentos da Assistência Social:** todos os municípios capixabas possuem Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e apenas três municípios não possuem

Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas): Águia Branca, Alto Rio Novo e Apiacá.

76. Concluída esta visão geral, a equipe apresenta as questões de auditoria elaboradas para cumprir os objetivos desta fiscalização:

1. As **estruturas de governança e gestão** para enfrentamento à violência contra mulheres e meninas atuam de maneira coordenada e coerente entre si, contribuindo para a eficácia das ações, políticas e programas?
2. Como se dá a **articulação entre o estado e os municípios** na implementação da política pública de enfrentamento à VCMVM?
3. Existe uma **política de capacitação** permanente dos servidores envolvidos no atendimento, registros, prevenção, proteção e repressão à violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas?
4. São realizadas **campanhas educativas** de prevenção à violência contra mulheres e meninas destinadas ao público escolar e à sociedade em geral, bem como campanhas de divulgação dos serviços especializados da rede de atendimento?
5. A política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas é implementada a partir de um **diagnóstico regionalizado**, visando ampliar e fortalecer a rede de atendimento?
6. As políticas, programas e ações abrangem **todos os tipos de violência** definidos na LMP e nas legislações correlatas para coibir e prevenir a violência contra mulheres e meninas?
7. As **fontes de financiamento** dos atores envolvidos estão claramente identificadas e alocadas visando atingir os objetivos e metas definidos nas políticas, programas e ações destinadas às mulheres e meninas?
8. Existe uma **base de dados** padronizada e unificada ou qualquer outra solução que sistematize a coleta e o tratamento desses dados com objetivo de balizar estudos, campanhas de prevenção e políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas?

3 GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA

77. Neste capítulo, são apresentados os achados da auditoria provenientes da análise da governança da política pública de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (VCMM), com o objetivo de avaliar se o governo do Estado está efetivamente atuando para fortalecer e ampliar suas ações nessa área.

78. A análise inicial abordou as estruturas de governança e gestão para enfrentamento à VCMM, com o objetivo de verificar se elas operam de forma coordenada e coerente entre si para garantir a eficácia das ações, políticas e programas. Em seguida, foi avaliada a articulação entre o estado e os municípios na implementação da política pública de enfrentamento à VCMM.

79. É importante esclarecer o conceito de governança em políticas públicas. Trata-se dos arranjos institucionais (estruturas, normas, princípios, regras, processos e mecanismos) que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”²⁴.

80. A abordagem sobre a governança em políticas públicas, “orienta esforços de controle para aspectos estruturantes que condicionam a intervenção governamental” visando focalizar “a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos”²⁵.

81. Também é válido distinguir os conceitos de governança e gestão. A governança possui um nível mais alto do que a gestão da máquina pública. A primeira condiciona a segunda. A gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes, colocados à disposição dos órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a gestão²⁶.

²⁴ Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. p.32

²⁵ Idem. p.38

²⁶ Idem. p.36

82. Uma governança bem estruturada, no que diz respeito à coordenação e coerência, aumenta a probabilidade de que as políticas públicas alcancem resultados e gerem valor público para a sociedade.

83. Os achados sobre a governança da política de enfrentamento à VCMM foram: i) fragilidades de coordenação e de coerência na atuação dos atores governamentais; e ii) fragilidades na articulação e integração que permitam alinhar estratégias de ações entre estado e municípios.

84. Cada descrição de achado é composta, além dos critérios e da situação encontrada, das evidências e análises, das causas, dos efeitos, das boas práticas identificadas, das propostas de encaminhamento e dos benefícios esperados com sua implementação.

3.1 FRAGILIDADES DE COORDENAÇÃO E DE COERÊNCIA NA ATUAÇÃO DOS ATORES GOVERNAMENTAIS.

85. A auditoria identificou a necessidade do aprimoramento da instância de coordenação da política pública, dos canais de comunicação e da integração e articulação entre os atores governamentais.

Critérios

86. A coordenação dos atores governamentais na condução das políticas públicas e a coerência das suas ações é destacada como boa prática em estudos acadêmicos e referenciais elaborados pelo próprio poder público.

87. Do ponto de vista formal, a cooperação nas políticas públicas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

88. Os conceitos de cooperação e coordenação, ainda que distintos, estão de certa forma associados. O primeiro é uma ação discricionária e voluntária de um determinado ator²⁷ para um trabalho conjunto visando algum benefício mútuo. A coordenação não ocorre de forma natural, exigindo uma construção de incentivos que organize a adesão dos atores²⁸.

89. A LMP, em seu art. 8º, insere como uma de suas diretrizes “a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação”.

90. O Decreto Federal 9.203/2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal, enfatiza a importância da coordenação e da coerência nas políticas públicas. Seu artigo 4º destaca a importância da articulação das instituições e coordenação dos processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com o objetivo de gerar valor para a sociedade.

²⁷ Ator pode ser indivíduo ou organização.

²⁸. Coordenação de políticas públicas. Celina Souza. - Brasília: Enap, 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%A Dticas%20p%C3%BAblicas.pdf

91. No âmbito estadual, a LC 1.038/2023, que criou a Sesm, estabelece suas competências no art. 2º. Estas competências incluem ações de coordenação, articulação, apoio, promoção e elaboração de estratégias para ampliar e fortalecer as políticas voltadas para as mulheres.

92. Por sua vez, o Decreto 4.672-R/2020, que instituiu o Pacto Estadual, estabelece como objetivo geral “prevenir, combater e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, a partir de uma visão integral desse fenômeno, **construindo uma rede de atendimento articulada** e garantindo os direitos das mulheres”.

93. Como fontes de apoio teórico e de critério foi utilizado o Referencial de Avaliação da Governança em Políticas Públicas (RAGPP) do TCU²⁹, constituído por oito dimensões de análise, que contemplam os principais aspectos estruturantes que condicionam as ações governamentais ou as políticas públicas³⁰. A dimensão “coordenação e coerência” é o foco desse achado.

94. A esfera de coordenação consiste em assegurar que as organizações públicas ou os diversos sistemas institucionais e gerenciais que integram a administração pública, atuem adequadamente, de forma conjunta e interativa, para obter os resultados desejados.

95. O conceito de coerência “envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas (grupos de interesse), criando sinergias para a realização dos objetivos definidos”³¹.

96. Para permitir que as estruturas de governança e gestão atuem de maneira coordenada e coerente, o RAGPP sugere algumas boas práticas, como:

- publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado
- estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas na política pública;

²⁹ Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>.

Acesso em: 11 set. 2024.

³⁰ As outras dimensões são: 1) institucionalização; 2) planos e objetivos; 3) participação; 4) capacidade organizacional e recursos; 5) coordenação e coerência; 6) monitoramento e avaliação; 7) gestão de riscos e controle interno; e 8) *accountability*.

³¹ Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. p.58

- adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas.

Situação encontrada, evidências e análise

97. Com o objetivo de avaliar a governança, foram analisadas informações encaminhadas pela Sesm à equipe de auditoria, bem como respostas de seis secretarias estaduais³² e de três órgãos autônomos³³ a questionários eletrônicos, totalizando o envolvimento de nove atores³⁴.

98. A temática governança da política pública no questionário, sob a dimensão da coordenação e coerência, abordou questões sobre: existência de instância de coordenação no alinhamento das ações dos atores; comunicação entre as secretarias e entre os órgãos autônomos são adequadas; conhecimento por todos os atores da rede sobre os canais e serviços de atendimento disponíveis; existência de interação entre as instituições na formulação e implementação das políticas, entre outras.

99. As respostas aos questionários indicaram fragilidades em todas essas esferas de governança da política, que visam o fortalecimento da dimensão de coordenação e coerência.

100. Entende-se por instância de coordenação a entidade ou estrutura organizacional responsável pelo alinhamento, coordenação, implementação e monitoramento de uma determinada política pública, envolvendo todos os atores relevantes³⁵.

101. A Sesm, por meio de ofício (OF GEVM Nº 34/2024), apontou a existência de três organismos de coordenação: o Programa Estado Presente em Defesa da Vida, a Câmara Técnica do Pacto Estadual e o Conselho Gestor da Casa Abrigo. A equipe de auditoria concluiu que apenas os dois primeiros se alinham ao conceito de instância de coordenação utilizado nesta fiscalização.

³² SEDH, Sesp, Setades, Sedu, Sesa e Sejus.

³³ Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça.

³⁴ A escolha dos entes públicos que responderam os questionários veio da lista, encaminhada pela Sesm, elencando os papéis e responsabilidade dos diferentes atores públicos que trabalham com enfrentamento a VCMM - Ofício GEVM No 034/2024.

³⁵ Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.

102. A coordenação das políticas públicas de enfrentamento à VCMM dentro do Programa Mulher Viver Mais, lançado em maio de 2024, é realizada no âmbito do Programa Estado Presente em Defesa da Vida³⁶.



Figura 2: Eixos de atuação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida
Fonte: Sesm.

103. O Programa Estado Presente em Defesa da Vida envolve diversos órgãos governamentais (coordenação vertical). É um programa consolidado, maduro, com três eixos de atuação: Social, Policial e Mulher Viver +. Seu objetivo é promover a articulação entre secretarias e órgãos do Estado, priorizando ações e projetos para enfrentar e prevenir a violência, ampliar o acesso a serviços básicos e promover a cidadania em regiões com altos índices de vulnerabilidade social e violência.

104. O eixo do Programa Mulher Viver + objetiva enfrentar todas as formas de violência contra meninas e mulheres e promover a igualdade de gênero, articulando políticas públicas de forma transversal e intersetorial, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

105. A Câmara Técnica do Pacto Estadual, vinculada à Sesm, tem a atribuição de propor e elaborar diretrizes, metas e ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres, além de acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento dessas metas e ações.

³⁶ Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/ver/9088/3/Mulher%20Viver>. Acesso em: 06 set. 2024.

Sua atuação abrange coordenação vertical e horizontal, reunindo instituições governamentais (secretarias de estado), órgãos autônomos e entidades da sociedade civil.

106. A seguir serão analisadas as respostas referentes à percepção dos atores sobre cada uma das esferas de governança.

107. Quanto à percepção sobre a existência de uma **instância de coordenação** que alinhe os atores da rede de enfrentamento, quatro dos nove respondentes do questionário afirmaram ser indiferentes ou considerar que não há tal instância.

108. Entende-se que o reconhecimento por todos os atores de quem exerce o papel dessa coordenação é crucial para assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de maneira mais eficaz, eficiente e alinhada às prioridades estabelecidas.

109. No entanto, no âmbito do Governo Estadual, dentre as seis secretarias questionadas sobre instância de coordenação, duas não reconheceram a existência de uma instância de coordenação e uma não apontou a Sesm como responsável pela coordenação, consolidação e alinhamento das políticas, programas e ações.

110. Os órgãos autônomos (MPES, TJES e DPES) têm um entendimento consensual de que o papel de coordenação deve ser exercido pela Sesm.

111. Dado o caráter multissetorial da política pública de enfrentamento à VCMM, que envolve diversos atores na rede de atendimento, a coordenação deve necessariamente otimizar as relações tanto entre secretarias de estado (coordenação vertical) quanto entre secretarias de estado e órgãos autônomos fora do poder Executivo³⁷ (coordenação horizontal).

112. A integração operacional positivada pela LMP exige uma eficiente estrutura de governança e gestão, tanto sob a ótica da coordenação vertical, quanto sob a ótica da coordenação horizontal entre as organizações públicas envolvidas no enfrentamento à VCMM.

³⁷ Esse trabalho envolveu três órgão autônomos: a DPES, TJ-ES e MP-ES.

113. Em relação à comunicação, três das secretarias questionadas consideram a comunicação entre elas inadequada. A relação entre secretaria e órgãos autônomos é vista como adequada por quatro secretarias, sendo uma indiferente à questão. Por outro lado, os órgãos autônomos consideram a comunicação entre as entidades da rede de atendimento inadequada.

114. Entende-se ser fundamental a adoção de uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente para garantir, de fato, uma colaboração entre todas as partes envolvidas. Isso inclui a previsão de estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta.

115. Quanto ao conhecimento dos canais e serviços de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade oferecidos por cada secretaria da rede de atendimento, cinco, das seis secretarias, concordam com a afirmação e apenas uma discorda. Em relação ao conhecimento dos canais e serviços oferecidos pelos órgãos autônomos, uma secretaria discorda, uma é indiferente e quatro concordam. Dentre os três órgãos autônomos, apenas um deles respondeu que os canais e serviços de atendimento oferecidos pelas secretarias não são conhecidos.

116. O conhecimento dos canais e serviços de atendimento por parte de todos os atores governamentais é essencial para fortalecer a governança da política pública de enfrentamento à VCMM e para garantir um atendimento integral às mulheres em situação de violência.

117. No que diz respeito à **interação entre as instituições** na formulação e implementação das políticas, programas e ações de enfrentamento à VCMM, duas, das seis secretarias, percebem não existir esta interação. Com relação aos órgãos autônomos, essa interação não é percebida por uma dentre as três entidades.

118. Um caso concreto que chamou a atenção da equipe de auditoria, relacionado à fragilidade na interação entre os órgãos, diz respeito aos recursos do Fundo Nacional de

Segurança Pública (FNSP) ³⁸ destinados ao eixo de enfrentamento à violência contra a mulher no exercício de 2023.

119. Ao ser questionada sobre o tema pela equipe, a Sesm solicitou informações à Sesp e até o momento não foi obtido um esclarecimento. Tal situação pode evidenciar uma potencial fragmentação na governança da política.

120. Abaixo, consolidam-se as respostas envolvendo a percepção das secretarias e órgãos autônomos sobre as esferas de coordenação e coerência.

Esferas de Governança da Política Pública	Quantas secretarias concordam?	Quantas secretarias discordam ou são indiferentes?
Existe instância de coordenação que atua no alinhamento dos atores governamentais envolvido?	4	2
A comunicação entre as secretarias é adequada?	3	3
Os canais e serviços de atendimento às mulheres são conhecidos no âmbito da sua secretaria?	5	1
Há interação entre as secretarias na formulação e implementação das políticas?	3	3
A comunicação da sua secretaria com os órgãos autônomos é adequada	3	3
Os canais e serviços de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade oferecidos pelos órgãos autônomos são conhecidos no âmbito da sua secretaria?	4	2
Há interação entre a sua secretaria e os órgãos autônomos na formulação e implementação das políticas?	5	1

Quadro 1: Percepção das secretarias (SEDH, Sesp, Setades, Sedu, Sesa e Sejus) sobre as esferas de governança da política pública.

Fonte: Elaboração Nopp.

Esferas de Governança da Política Pública	Quantos órgãos autônomos concordam?	Quantos órgãos autônomos discordam ou são indiferentes?
A comunicação entre órgãos/entidades da rede de atendimento é adequada?	2	1
Os canais e serviços de atendimento às mulheres e meninas em situação de vulnerabilidade oferecidos por outras instituições são conhecidos no âmbito da sua instituição.	2	1
Há interação entre as instituições na formulação e implementação das políticas, programas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas no Espírito Santo.	2	1

³⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-qualifica-repasses-do-fundo-nacional-de-seguranca-publica-para-aco-es-de-protecao-as-mulheres>. Acesso em: 06 set. 2024.

Existe instância de coordenação que atua no alinhamento dos atores envolvidos nas políticas, programas ou ações de enfrentamento da violência contra as mulheres e meninas.	1	2
---	---	---

Quadro 2: Percepção dos órgãos autônomos (DPES, TJES e MPES) sobre as esferas de governança da política pública.

Fonte: Elaboração Nopp.

121. Diante do exposto, conclui-se que existem fragilidades na governança da política, nas dimensões de coordenação e coerência. A coordenação e a coerência das ações entre os diversos atores de uma política pública apresentam desafios multifacetados que precisam ser abordados de maneira sincronizada, embora se reconheça que alcançar uma coerência plena é um objetivo difícil de ser atingido.

122. Por fim, ressalta-se que a avaliação de governança é recomendada para todas as políticas públicas, sendo “indispensável naquelas implementadas por redes de políticas públicas, como as políticas que envolvem uma pluralidade de atores governamentais e da sociedade civil; as políticas transversais, que envolvem mais de um órgão; e as políticas que abarcam mais de uma esfera governamental”³⁹.

Causas

123. Entre as causas identificadas, destaca-se que a estrutura administrativa dedicada exclusivamente às políticas para as mulheres é relativamente recente e ainda está em processo de organização administrativa, gerencial e orçamentária.

124. Outra causa é a fragilidade dos incentivos governamentais, que não incentivam adequadamente a colaboração entre os diferentes atores envolvidos.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

125. Os efeitos da manutenção da situação encontrada incluem a possibilidade de sobreposição, fragmentação e duplicidade das políticas públicas entre os atores.

Boas práticas identificadas

³⁹ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.p.215

126. Uma boa prática identificada pela equipe de auditoria foi a criação de uma secretaria exclusiva das mulheres. Trata-se de uma iniciativa relevante que demonstra a intenção de potencializar os resultados das políticas públicas. No entanto, é fundamental o fortalecimento organizacional da Sesm para que possa exercer de forma eficaz sua função de articulação e coordenação das políticas públicas de enfrentamento a VCMM no âmbito do estado.

127. Outra iniciativa positiva é a recente integração do Programa Mulher Viver +, um programa estratégico do Governo do Estado, ao Programa Estado Presente em Defesa da Vida que pode melhorar a esfera de coordenação. Além disso, a existência da Câmara Técnica do Pacto Estadual também contribui para aprimorar a governança da política.

Propostas de Encaminhamento

128. Assim sendo, e com o objetivo de promover a melhoria da política pública de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria apresenta as seguintes recomendações à Sesm:

A. Aprimorar os mecanismos de coordenação⁴⁰ que permitam alinhar estratégias e as ações das organizações envolvidas na política de enfrentamento à VCMM visando criar condições para atuações conjuntas e sinérgicas evitando superposições ou ações contraproducentes.

B. Adotar uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente⁴¹ que permita a colaboração entre todas as partes envolvidas. A estratégia deve incluir o estabelecimento e a divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta entre as diferentes partes interessadas.

⁴⁰ Exemplos de mecanismos de coordenação que podem ser criados e/ou aperfeiçoados: câmaras técnicas, redes de cooperação interinstitucional, pactos federativos, transferências de recursos vinculadas ou condicionadas, planos intersetoriais, protocolos integrados de atendimento, conselhos, sistemas integrados de informação, premiações etc.

⁴¹ Garantir que todas as partes envolvidas no enfrentamento à VCMM (gestores estaduais, municipais, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, organizações não-governamentais) comuniquem mensagens coerentes, consistentes e claras de modo a reforçar a transparência e a legitimidade das decisões.

Benefícios esperados

129. Como benefícios das recomendações apresentadas, espera-se o melhor alinhamento das políticas, programas e ações, bem como o aprimoramento dos canais de comunicação para facilitar a articulação e integração entre os diversos atores da política pública.

3.2 FRAGILIDADES NA ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO QUE PERMITAM ALINHAR ESTRATÉGIAS DE AÇÕES ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS

130. Embora a articulação entre as instâncias participantes da política de enfrentamento à VCMM seja fundamental, existem fragilidades na articulação e integração entre o Governo do Estado e os municípios.

131. As mulheres e meninas vítimas de violência residem nos municípios. Portanto, para a efetiva capilarização das ações, programas e políticas é fundamental que haja uma articulação permanente e eficaz entre o ente estadual e os entes municipais.

Critérios

132. A LMP estabelece no *caput* do art. 8º que “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”.

133. Recentemente, foi publicada a Lei 14.899/2024, que estabelece, em seu art. 2º, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem priorizar a elaboração e implementação de planos de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Este normativo tem como objetivo fortalecer a articulação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, criando mecanismos para melhorar a coordenação, integração e coerência das ações, entre outros aspectos.

134. O art. 3º da referida lei federal determina que os planos de metas deverão conter, ações de articulação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Município, no Estado ou na região.

135. No plano estadual, uma importante inovação normativa é o Decreto 5.699-R/2024⁴², que introduz o Selo "Cidade MulherES". Este selo visa estimular as gestões

⁴² Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=458828>. Acesso em: 06 set. 2024.

municipais a promover ações intersetoriais, interseccionais e transversais, além de institucionalizar órgãos dedicados às políticas para mulheres.

136. O decreto também busca avaliar e certificar os municípios que realizam ações previstas art. 2º, como a “implantação de órgãos específicos na gestão municipal para implementar políticas para mulheres e meninas através de ações, projetos e programas, os chamados Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs)”.

Situação encontrada, evidências e análise

137. Para avaliar a articulação entre estados e municípios na implementação de políticas públicas de enfrentamento à VCMM, foram analisadas as respostas dos questionários eletrônicos aplicados a 78 gestores municipais⁴³.

138. Sob a ótica da governança pública, o questionário envolveu questões sobre: o tipo de estrutura organizacional (secretaria exclusiva, subsecretaria, gerência, por exemplo) que formula e executa as políticas para as mulheres; de compromissos formais que o município tenha aderido no âmbito municipal para a erradicação da VCMM, de planos, programas e ações de enfrentamento à VCMM pelos municípios.

139. Também avaliou a adequação da comunicação entre governo estadual e gestores municipais; o conhecimento sobre o funcionamento dos canais e serviços de atendimento às mulheres da rede estadual e a existência de convênios ou instrumentos congêneres relacionados ao enfrentamento à VCMM.

140. Por fim, tratou do conhecimento do programa Selo “Cidade MulherES”, do Kit Mulher Viver + e das leis federais 14.899/2024 ,14.717/2023 e 14.887/2024.

141. Inicialmente, constatou-se que os municípios capixabas possuem uma **estrutura organizacional** frágil para a implementação e execução de políticas de enfrentamento à VCMM. O quadro a seguir resume os tipos de estruturas organizacionais informadas pelos municípios:

Tipo de estrutura	Número de Municípios
-------------------	----------------------

⁴³ O município de Vargem Alta foi o único que não encaminhou as respostas mesmo com a ampliação do prazo de entrega dado pela equipe de auditoria. Portanto, foram respondidos 77 questionários.

Secretaria exclusiva	1
Secretaria Não Exclusiva ^[1]	3
Subsecretaria exclusiva	1
Coordenadoria exclusiva	1
Secretaria de Assistência Social ou equiparada	57
Não atuam ou não souberam informar	14
TOTAL	77

Quadro 3: Tipos de estruturas organizacionais nos municípios.

Fonte: Elaboração própria.

^[1] Secretaria não exclusiva são aquelas em que há uma secretaria indicando “mulheres” em seu nome, mas também atua em outras áreas (direitos humanos, por exemplo).

142. Observou-se que apenas o município de Serra possui uma secretaria exclusiva de políticas para mulheres. Existem secretarias não exclusivas em Cariacica, Baixo Guandu e Barra de São Francisco. Há Subsecretaria exclusiva em Vitória e Coordenadoria exclusiva em Santa Maria do Jetibá.

143. Os municípios mencionados instituíram os chamados Organismos de Políticas para Mulheres – OPMs, que são estruturas específicas para coordenar e articular a política de gênero local, potencializando as possibilidades de ações específicas dirigidas às mulheres.

144. No entanto, segundo informações fornecidas pela Sesm, atualmente, existem oito municípios que possuem OPM. Além dos já citados existem ainda Cachoeiro de Itapemirim e João Neiva⁴⁴. Com efeito, há 70 municípios sem qualquer estrutura específica para formular ou implementar as políticas para as mulheres.

145. Quanto à existência de **compromisso formal** adotado pelos municípios para a superação e erradicação da violência contra mulheres, 33 municípios informaram que não possuem tal compromisso. Entre os 44 municípios que firmaram compromisso, a maioria mencionou o Pacto Estadual.

⁴⁴ A despeito desses dois municípios possuírem, segundo a Sesm, OPMs, estas não foram as responsáveis pelas respostas e não foram citadas no questionário, evidenciando uma desarticulação em âmbito municipal.

146. Atualmente, 71 municípios do estado aderiram ao Pacto, mas apenas 31 mencionaram de forma expressa, apesar de a “adesão ao Pacto” ter sido utilizado como exemplo de compromisso formal no questionário. Isso sugere um possível desconhecimento por parte dos responsáveis pelas respostas da adesão do seu município a um instrumento de planejamento tão relevante nas políticas para as mulheres.

147. Sobre a existência **de programas, planos ou ações** de enfrentamento à VCMM no âmbito municipal, para **prevenção, acolhimento e/ou proteção**, 23 municípios apontaram para a inexistência de políticas públicas específicas sobre a temática.

148. Entre os municípios que informaram a existência de ações de enfrentamento à VCMM, a maioria relatou a realização de diversas ações e políticas no âmbito dos Creas, Cras, Conselhos, Secretarias de Assistência Social e de Direitos Humanos, além de parcerias com o governo e órgãos autônomos.

149. Em relação a **comunicação** entre os gestores municipais com a Sesm, esta é considerada inadequada por doze municípios e dezessete municípios responderam serem indiferentes, totalizando 29 municípios. Quando ao reconhecimento da existência de **articulação e coordenação institucional**, 12 municípios discordam e 14 são indiferentes, totalizando 28 municípios.

150. Sobre o funcionamento dos **canais e serviços de atendimento** às mulheres da rede estadual, 26 municípios responderam que discordam ou são indiferentes em relação a afirmação de que são divulgados e conhecidos pelos gestores municipais.

151. Sobre a **pactuação de convênios, acordos, protocolos, ajustes ou outros instrumentos** de promoção de parceria vigente em relação ao tema, 54 municípios (70%) informaram que não possuem tais instrumentos em vigor.

152. Além disso, foi questionado sobre o conhecimento dos gestores sobre políticas e normativos recentes para as mulheres no âmbito federal e estadual.

153. Questionados sobre o **conhecimento das políticas e normativos recentes** para as mulheres no âmbito federal e estadual, os gestores de 46 municípios informaram desconhecer o programa Selo “Cidade MulherES” e 49 desconhecem o Kit Mulher Viver +.

Quando às recentes políticas do governo federal, os gestores municipais demonstraram ter um conhecimento maior.

154. No que diz respeito às políticas da Sesm, 46 municípios desconhecem o programa Selo “Cidade MulherES” e 49 desconhecem o Kit Mulher Viver +. Em comparação, os gestores municipais demonstram maior conhecimento sobre políticas recentes do governo federal.

155. Apenas onze municípios desconhecem a Lei 14.717/2023 sobre pensão especial aos filhos e dependentes órfãos em razão do feminicídio, e dez desconhecem a Lei 14.887/2024, que alterou a LMP e estabeleceu prioridade às mulheres no atendimento do Sus e Suas.

156. Por fim, 23 municípios desconhecem a Lei 14.899/2024 que trata da elaboração e implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher. Este é um normativo que merece maior atenção dos municípios.

157. Ressalte-se, no entanto, que a Lei 14.899/2024 merece a atenção dos municípios. O §2º do art. 2º afirma que somente terão acesso aos recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos os entes federativos que apresentarem regularmente seus planos de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

158. Diante do exposto, constatou-se uma fragilidade na articulação e integração entre o Governo do Estado e os municípios, visando o alinhamento de estratégias para a implementação de políticas, programas e ações, é um desafio recorrente na administração pública brasileira.

159. A falta de coordenação intergovernamental leva à execução isolada das ações pelo governo estadual e pelos municípios, sem uma comunicação clara ou articulação estratégica. Essa falta de integração pode impactar negativamente a eficiência, a eficácia e qualidade dos serviços públicos, afetando diretamente os resultados esperados das políticas públicas.

160. Por sua vez, a deficiência na comunicação entre os gestores estaduais e municipais compromete o fluxo de informações essenciais para o planejamento conjunto de políticas e programas. A ausência de diálogo regular e efetivo prejudica o compartilhamento

de boas práticas, a compreensão das necessidades locais e o acompanhamento dos resultados das ações.

161. É fundamental que o governo estadual considere as desigualdades de capacidade entre os entes municipais. Municípios menores ou com menos recursos frequentemente enfrentam limitações organizacionais, técnicas ou financeiras para implementar eficazmente as políticas estaduais, necessitando, portanto, de mais apoio, comunicação e orientação do governo estadual.

162. As recentes iniciativas legislativas federais e estadual exigem um monitoramento sistemático por parte da Sesm para assegurar que os municípios atendam e se adéquem a essas normas. Essas iniciativas têm o potencial de fortalecer as estruturas organizacionais locais e expandir a capilaridade das políticas para as mulheres.

Causas

163. A fragilidade na articulação entre o estado e os municípios pode ser atribuída à precariedade das estruturas organizacionais dos municípios, que compromete a capacidade administrativa para a formulação e implementação eficaz de políticas para as mulheres.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

164. A ausência de uma articulação eficaz pode levar à falta de coordenação entre diferentes níveis de governo, resultando em duplicação de esforços ou, inversamente, em lacunas nos serviços prestados.

165. Além disso, a falta de articulação promove desigualdade no acesso aos serviços, pois municípios com menos recursos ou capacidade técnica podem enfrentar dificuldades na implementação das políticas, gerando desigualdades no acesso a serviços de apoio, como abrigo, assistência psicológica e jurídica, entre outros.

Boas práticas identificadas

166. Uma boa prática identificada é a recente criação do Selo “Cidade MulherES”. Esta iniciativa visa reconhecer boas práticas adotadas por municípios capixabas para a promoção da equidade de gênero e o fortalecimento dos direitos das mulheres além de potencializar a

criação de estruturas organizacionais voltada para políticas para as mulheres nos municípios.

Proposta de Encaminhamento

167. Diante do exposto, e com o objetivo de promover a melhoria na política pública de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria apresenta as seguintes recomendações à Sesm:

- A.** Fomentar o fortalecimento das estruturas organizacionais no âmbito dos municípios, por meio da implementação de novas Organizações de Políticas para as Mulheres - OPMs, com o objetivo de ampliar a capilarização das políticas de enfrentamento à VCMM;

Benefícios esperados

168. Com uma articulação adequada entre o governo estadual e os governos municipais será possível ampliar a capilarização das políticas públicas, promovendo a eficácia dessas políticas, potencializando seus impactos.

4 DESEMPENHO OPERACIONAL

169. Neste capítulo, são apresentados os achados de auditoria relacionados à análise do desempenho operacional da política pública, avaliando a eficácia das políticas, programas e ações do Governo do Estado no enfrentamento à VCMM.

170. Inicialmente, é fundamental destacar que o sucesso da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (VCMM) depende diretamente da capacitação adequada dos profissionais envolvidos. Além disso, é essencial promover a divulgação eficaz da rede de atendimento disponível, bem como realizar campanhas educativas que sensibilizem a sociedade sobre o tema.

171. Outro aspecto a ser considerado é que as políticas, programas e ações devem abordar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, levando em consideração as diferentes incidências nas regiões do estado e as vulnerabilidades específicas dos perfis de vítimas.

172. O capítulo aborda quatro achados: i) inexistência de política de capacitação permanente dos servidores envolvidos no atendimento, registro, prevenção, proteção e repressão à violência contra mulheres e meninas; ii) inexistência de campanhas educativas permanentes de prevenção à VCMM, destinadas ao público escolar e à sociedade em geral; iii) ausência de um diagnóstico regionalizado sobre a violência contra as mulheres e menina; e iv) insuficiência na abrangência das políticas, programas ou ações atuais em relação à violência sexual contra meninas e adolescentes

173. Semelhante ao capítulo anterior, cada achado é descrito com a situação encontrada, os critérios utilizados, as causas identificadas, os efeitos observados, as boas práticas detectadas, as propostas de encaminhamento e os benefícios esperados com a implementação das melhorias sugeridas.

4.1 INEXISTÊNCIA DE POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO PERMANENTE DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS NO ATENDIMENTO, NO REGISTRO, NA PREVENÇÃO, NA PROTEÇÃO E NA REPRESSÃO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES E MENINAS

174. Embora as secretarias envolvidas no enfrentamento à VCMM promovam ações de formação e qualificação aos seus servidores, verificou-se a inexistência de uma política de capacitação permanente para os profissionais envolvidos no atendimento, registro, prevenção e repressão dessa violência. Essa lacuna pode comprometer a eficácia na implementação das políticas públicas ligadas ao tema.

Critérios

175. Em âmbito nacional e internacional, a adequada formação dos profissionais que lidam com a violência contra as mulheres sempre foi motivo de preocupação.

176. Antes da LMP, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw, 1979), já destacava a importância da capacitação de profissionais que lidam com violência doméstica, incluindo funcionários judiciais e agentes da ordem pública, para a aplicação adequada da Convenção⁴⁵.

177. Na mesma linha, segundo o artigo 8º, inciso II, da Convenção de Belém do Pará⁴⁶ os Estados signatários têm a responsabilidade de garantir a formação de todos os profissionais envolvidos na prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher.

178. A LMP estabelece a capacitação permanente dos agentes que trabalham com a violência doméstica, utilizando-se dos seguintes termos:

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

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

⁴⁵Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/8038814/recomendacao-19-cedaw.pdf/5f5504a5-2593-4bc3-f195-7c9566d0d86e?version=1.0>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 06 set. 2024.

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

179. No Espírito Santo, a necessidade de formação continuada ou permanente dos profissionais está expressamente prevista em três dos cinco eixos estruturantes do Pacto Estadual.

180. O PEPMES também prevê ações voltadas para a formação e capacitação contínua em temas de gênero e violência. Essas ações incluem:

- Sesa e SEDH: garantir formação permanente sobre direitos sexuais e reprodutivos para equipes de saúde que atendem mulheres profissionais do sexo.
- Sesa e parceiros (Sedu, Prefeituras, Cedimes etc.): fomentar educação permanente sobre diversas formas de discriminação e ética do Estado para humanização do SUS.
- Defensoria Pública do ES e parceiros (Sege, SEDH, Cedimes etc.): capacitar permanentemente sobre violência de gênero e a Lei Maria da Penha.
- Sesp e parceiros (Universidades e Faculdades públicas e privadas, Ifes etc.): capacitar operadores da Segurança Pública em questões de gênero, violência contra mulheres, diversidade sexual, raça e etnia.
- Sesp e parceiros (Cedimes, SEDH, Polícias Militar, Civil e Corpo de Bombeiros, Prefeituras Municipais etc.): incluir temas de gênero, diversidade e violência de gênero na formação inicial e continuada dos Serviços de Inteligência Policial.

181. A Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência⁴⁷, instituída pela Lei 11.775/2023, dentre suas diretrizes de atuação, estabelece:

Art. 3º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência:

I - organização, **qualificação** e humanização do atendimento à mulher vítima de violência de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada;

[...]

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

[...]

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

[...]

VII - **qualificação** e ampliação da rede de profissionais e de Unidades do Sistema Único de Saúde que realizam o atendimento à mulher vítima de violência sexual,

⁴⁷ Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI117752023.html>. Acesso em: 24 set. 2024.

especialmente no interior do Estado, de forma a otimizar a realização dos exames de corpo de delito, assegurando-se a integridade das provas coletadas;

[...]

IX - garantia à mulher vítima de violência sexual de ambiente e de **atendimento humanizados** nos órgãos de perícia médico-legal;

X - **capacitação continuada** de médicos legistas, profissionais e gestores de saúde, profissionais de segurança pública e demais agentes envolvidos no atendimento à mulher vítima de violências. (g.n.)

182. A Lei Complementar Estadual 1.038/2023, que instituiu a Sesm, atribui à Subgerência de Prevenção (Suprev) a responsabilidade de elaborar capacitações em equidade de gênero e enfrentamento da violência de gênero (art. 15). Adicionalmente, a Subgerência de Gestão de Serviços (Suges) é encarregada de coordenar capacitações contínuas para profissionais da Rede de Serviços de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (art. 16).

183. A Lei 14.899/2023⁴⁸, publicada no Diário Oficial da União em junho de 2024, dispôs sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

184. No § 2º do art. 2º e nos incisos I e II do art. 3º, a Lei determina que apenas os entes federativos que apresentarem regularmente seus planos de metas terão acesso a recursos federais para segurança pública e direitos humanos e estabelece o que esses planos deverão conter, conforme as competências constitucionais do ente federativo. Observe-se:

Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

[...]

§ 2º Somente terão acesso aos recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos os entes federativos que apresentarem regularmente seus planos de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

[...]

Art. 3º Os planos de metas deverão conter, de acordo com as competências constitucionais do ente:

⁴⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14899.htm. Acesso em: 9 ago. de 2024.

I - meta de ações direcionadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que deve englobar, no mínimo, uma ação integrada de formação entre os setores diretamente envolvidos, **além de ações de treinamento com periodicidade definida que envolvam capacitação de recursos humanos** dos setores diretamente relacionados à área;

II - inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, bem como **treinamento continuado, de forma integrada**, entre os integrantes dos órgãos de segurança pública, que disponha de técnica de busca ativa, de abordagem, de encaminhamento e atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica e familiar; [...] (g.n.)

185. No Mato Grosso do Sul, o Projeto de Lei 47/2024 estabelece a formação continuada de servidores públicos para prevenir e combater a violência contra mulheres e meninas. O projeto detalha os temas das capacitações, metodologias, parcerias possíveis e a inclusão da participação no programa como critério para progressão na carreira dos servidores, além de definir os órgãos estaduais responsáveis e as fontes de financiamento.

Situação encontrada, evidências e análise

186. A equipe de auditoria enviou um questionário online aos gestores das 78 prefeituras para verificar se os municípios possuem capacitação permanente para os profissionais envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM. O questionário avaliou quais atores são capacitados, a duração média anual da capacitação e a existência de um fluxo de atendimento formalizado ou uma cartilha institucionalizada.

187. Embora o foco principal da auditoria tenha sido a capacitação dos profissionais das secretarias estaduais, também foram questionados o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública sobre: a) a realização de capacitações para os atores envolvidos no enfrentamento à VCMM; b) o percentual de profissionais capacitados entre 2022 e 2024; e c) a participação da Sesm no planejamento ou na execução desses eventos de capacitação.

188. De acordo com a Sesp, as forças de segurança pública têm autonomia para elaborar e executar políticas de capacitação aos seus servidores com enfoque na LMP. A Gerência de Proteção à Mulher tem feito sugestões aos comandos das instituições e promoveu, junto à PMES, discussões sobre a necessidade de aumentar a carga horária destinada ao enfrentamento à VCMM na formação dos soldados.

189. Em síntese, segundo informações fornecidas pela Sesm e pela Sesp, foram adotadas as seguintes medidas relacionadas à capacitação dos seus servidores:

- a PMES começou a modificar as grades curriculares dos cursos de formação e capacitação, incluindo a temática da violência contra a mulher e a LMP no eixo de estudos de Direitos Humanos;
- o Comandante-geral, em abril de 2023, determinou à Diretoria de Ensino da PMES a capacitação de todo o efetivo para atender ocorrências envolvendo mulheres em situação de violência, por meio de um curso autoinstrucional na plataforma Senasp, embora problemas na plataforma, ocorridos no final do ano, impediram que 100% do efetivo completasse a capacitação;
- a Sesp, em parceria com a Sesm, capacitou todos os policiais que trabalham nos plantões da Região Metropolitana. Para 2024, está planejada a inclusão do atendimento a ocorrências de violência doméstica e familiar contra a mulher na disciplina de Policiamento Ostensivo Geral (POG), visando abordar a complexidade e a sensibilidade dessas situações, incluindo a redação do Boletim de Ocorrência.
- a Sesp firmou um Termo de Cooperação Técnica com o Nevid – MPES para fortalecer a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, aprimorar os serviços das Polícias Civil e Militar e oferecer suporte aos promotores de justiça, melhorando a colaboração do MPES com as redes de serviços.

190. Embora a Polícia Civil ofereça cursos para sensibilizar e conscientizar seu efetivo sobre o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e crimes contra a dignidade sexual, não foi relatada à equipe de auditoria a existência de capacitação específica para o registro de ocorrências de feminicídio no sistema de informação do órgão.

191. A Sesp informou que realiza capacitações para profissionais envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM, mas não especificou se esses treinamentos incluem policiais civis, militares ou ambos. Além disso, a secretaria não forneceu o percentual de servidores capacitados entre 2022 e 2024.

192. A participação da Sesm nas capacitações dos policiais foi confirmada pela Sesp. No entanto, o gestor da secretaria dispôs no espaço reservado para comentários adicionais do questionário que:

É necessário que as instituições policiais sejam determinadas a assegurar capacitação permanente, com carga horária adequada e cronograma, sobretudo a polícia militar que é responsável por um número expressivo de atendimento de ocorrências envolvendo violência doméstica e familiar, via de regra, imediatamente, após a ocorrência do conflito. [...]. (sic).

193. A política para mulheres foi transferida da SEDH para a Sesm. Em resposta ao questionário, o gestor da SEDH confirmou que a instituição não realiza capacitação para os profissionais envolvidos no enfrentamento à VCMM.

194. A Sedu, por meio do Ofício OF/GS/SEDU/Nº 1697, forneceu à equipe de auditoria uma lista de atividades realizadas pela Ação Psicossocial e Orientação Interativa Escolar (APOIE)⁴⁹, que inclui encontros na Esesp, formações online, fóruns, oficinas e palestras realizadas de 2019 a 2022, voltadas para o desenvolvimento dos alunos e apoio à integração social.

195. No entanto, observou-se que, em 2022 e 2023, a maioria dos eventos focou na notificação de violências interpessoais e autoprovocadas. O IV Fórum Diálogos, dirigido aos educadores, abordou a "Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher".

196. Para comprovar o número de ações realizadas e a quantidade de participantes dos eventos, a Sedu apresentou fotos do Painel de Monitoramento - APOIE, extraídas do site em 24/07/2024. No entanto, os dados mostravam cursos sobre diversos tipos de violência ambiente escolar, e a auditoria buscava informações específicas sobre as capacitações dos responsáveis pelos registros de ocorrências de VCMM.

197. Também foi constatado que, no período auditado, 25% dos profissionais envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM foram capacitados, e a Sesm não participa das capacitações oferecidas pela Sedu.

198. Em resposta à solicitação de informações sobre capacitação dos responsáveis pelo registro das ocorrências de VCMM, a Setades informou que realiza assessoramentos técnicos centrais mensais com gestores municipais para aprimorar o uso dos sistemas de registro e desenvolver novas ações estaduais. Além disso, a Gerência de Proteção Social Especial, que gerencia o Paefi, oferece apoio técnico para melhorar os registros no Sistema RMA, incluindo oito ações presenciais em vários municípios.

199. A Setades informou que não realiza capacitação para os atores envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM, conforme resposta do gestor ao questionário.

200. A Sejus informou também informou que não realiza capacitações para os profissionais envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM.

⁴⁹ PORTARIA 108-R, de 08 de novembro de 2019. Institui a Ação Psicossocial e Orientação Interativa Escolar - APOIE no âmbito da Rede Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo e demais providências.

201. A Sesa relatou que a Vigilância de Violência e Acidentes (Viva) está ativamente engajada em capacitações sobre VCMM, colaborando com instituições como Ufes, Tribunal de Contas, Apoie, Projeto Margaridas e MPES. A Sesa oferece cursos online e presenciais para o registro de feminicídios no sistema e-Sus VS. Após a Lei Estadual 11.147/2020⁵⁰, a capacitação foi ampliada para incluir profissionais de saúde, educação, assistência social e conselheiros tutelares, com foco especial em municípios com baixo número de notificações.

202. Foi constatado que 5% dos profissionais da Sesa foram capacitados no período auditado, e a Sesm participa das capacitações oferecidas.

203. O Tribunal de Justiça do Espírito Santo - TJES realiza capacitações em parceria com o MPES e promove palestras em escolas de Vila Velha em colaboração com a Faculdade Novo Milênio. No período auditado, cerca de 5% dos profissionais envolvidos no enfrentamento à VCMM foram capacitados.

204. No Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional capacitou 1.438 pessoas sobre violência contra mulheres em 2022, 723 em 2023 e 3.284 em 2024. Além disso, foram treinados 2.172 policiais civis, militares e guardas municipais durante o período auditado.

205. Após a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o Nevid, a Sesp e a Sesm:

- foram capacitados 999 policiais militares e 208 policiais civis em 2021;
- foram realizadas oficinas online durante a pandemia;
- foram realizadas oficinas presenciais para 143 policiais militares nos municípios de Cariacica, Viana, Vitória, Vila Velha e Serra em 2023;
- foram realizadas oficinas com policiais civis lotados nos municípios de Cariacica, Guarapari, Viana, Vitória, Vila Velha e Serra, alcançando 113 policiais;
- foram conduzidas oficinas para 23 policiais civis e 74 policiais militares nos Subnúcleos Nevid de Linhares e São Mateus. Compareceram policiais lotados nos municípios de Linhares, São Mateus, Aracruz, Conceição da Barra e Jaguaré, alcançando 23 policiais;

⁵⁰ Define a obrigatoriedade de Notificação Compulsória dos eventos de violência de interesse do Sistema Único de Saúde - SUS à autoridade sanitária estadual, por todos os profissionais dos serviços de saúde, instituição de ensino, conselhos tutelares e assistência social, de caráter público, privado ou filantrópico, em todo o território do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

- foram realizadas oficinas para policiais militares nos Subnúcleos Nevid de Linhares e São Mateus, com a participação de 74 policiais dos 5º, 12º, 13º Batalhões e 18ª Cia Independente. No total, foram capacitados 217 policiais militares e 136 policiais civis.

206. O Termo de Cooperação assinado entre o TJES, a Prefeitura de Vitória, o MPES, a DPES, a Polícia Civil e a OAB/ES implementou o programa “Maria da Penha vai à Escola” em Vitória. Este programa inclui cursos para professores da Secretaria Municipal de Educação, com quatro módulos focados na prevenção da violência contra a mulher, atividades práticas e elaboração de um projeto final.

207. Quando questionado sobre a participação da Sesm em eventos de capacitação, o gestor do MPES informou que não houve participação ativa da Sesm, embora esta tenha comparecido como ouvinte ou para compor a mesa em algumas ocasiões.

208. A Defensoria Pública do Espírito Santo – DPES, em parceria com o TJES, participa do Programa “Maria da Penha vai à Escola” e realiza capacitação para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), em colaboração com a Sedu. Durante o período auditado, 60% dos profissionais envolvidos no enfrentamento à VCMM foram capacitados, e a Sesm não participou do planejamento ou execução dessas capacitações.

209. Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou o "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero", orientando o Poder Judiciário Brasileiro⁵¹ a incorporar a perspectiva de gênero na aplicação do direito em casos de violência contra as mulheres. A partir de março de 2023, este protocolo tornou-se vinculativo, obrigando as Cortes a promover cursos de formação inicial e continuada sobre direitos humanos, gênero, raça e etnia.

210. Quando questionados sobre a realização de capacitações para informar a sociedade civil sobre os mecanismos de denúncia e a rede de atendimento às mulheres e meninas em situação de violência, 67 dos 78 municípios do Espírito Santo informaram que não possuem políticas de capacitação permanente para os envolvidos nas políticas de enfrentamento à VCMM. O município de Vargem Alta não respondeu ao questionário.

⁵¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 31 ago. de 2024.

211. Uma política de capacitação permanente é uma estratégia institucional que garante que os servidores envolvidos no enfrentamento à VCMM estejam constantemente desenvolvendo seus conhecimentos e competências. Esta política visa promover a educação continuada e o aprimoramento profissional de forma sistemática, assegurando que os servidores estejam atualizados com relação às necessidades da rede de assistência às mulheres e meninas.

212. Quando a capacitação não é adequadamente oferecida aos profissionais, descumpre-se os requisitos legais destinados a assegurar ampla proteção do Estado às mulheres e meninas.

213. A capacitação deve ir além do desenvolvimento de sensibilidade e empatia; é crucial que os profissionais envolvidos tenham conhecimento robusto sobre a forma correta de atuar. Isso melhora o atendimento, a aplicação da lei e contribui para a transformação sociocultural necessária para erradicar a violência de gênero.

214. A legislação que menciona "capacitação permanente" ou "formação continuada" não se refere a cursos pontuais ou eventos esporádicos sobre violência doméstica, mas a um processo contínuo e sistemático de atualização.

215. Embora muitos servidores públicos recebam formação inicial e treinamento ao longo de suas carreiras, é essencial que, devido à gravidade da violência de gênero e às mudanças legislativas, eles recebam atualizações contínuas e amplie-se o foco para além da Lei Maria da Penha. Ainda que seja crucial o combate à violência doméstica, outras formas de violência, previstas em diferentes leis, precisam ser devidamente abordadas por políticas públicas, cabendo ao estado reconhecê-las e incluí-las em seus diagnósticos e estratégias.

216. Na investigação policial, por exemplo, é crucial que a força-tarefa esteja atualizada com as normas recentes, a dogmática jurídica, a jurisprudência e os protocolos relacionados ao feminicídio. As diretrizes da Secretaria de Políticas para Mulheres e do CNJ devem ser revisadas e incorporadas aos procedimentos investigatórios.

217. Saliente-se que os órgãos públicos e os órgãos autônomos devem priorizar a capacitação tanto do público externo quanto dos próprios servidores e membros, já que

muitos ainda focam apenas em ações externas. Implementar capacitações internas fortalece as competências dos servidores e melhora a integração entre as áreas da rede de atendimento. Isso promove uma compreensão compartilhada do funcionamento da rede, facilitando a cooperação e resultando em uma atuação mais coesa e eficiente nas políticas públicas.

218. A Sesm é responsável, por meio da Suprev, por elaborar capacitações e treinamentos sobre equidade de gênero e violência de gênero. A Sugesp coordena processos de capacitação contínua para profissionais da Rede de Serviços de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

219. Assim, dada a transversalidade das políticas de enfrentamento à VCMM, é necessário que a Sesm desempenhe seu papel de coordenadora das ações de capacitação permanente para os profissionais da rede de enfrentamento.

220. Em abril de 2024, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 4530/2021, que torna obrigatória a capacitação de servidores públicos em temas de equidade de gênero e violência contra a mulher, como diretriz da LMP. A capacitação será promovida pelos órgãos e entidades onde os servidores atuam.

221. Com base nas evidências apresentadas, conclui-se que atualmente não há uma política de capacitação permanente para os atores envolvidos na rede de atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do Poder Executivo.

Causas

222. A deficiência na situação encontrada pode ser atribuída à falha no planejamento para a formação e capacitação permanente dos profissionais da rede de atendimento às vítimas de violência contra mulheres e meninas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

223. A manutenção da situação encontrada pode resultar em atendimentos insensíveis ou ineficazes por parte de profissionais que não estão suficientemente capacitados para atuar no enfrentamento à violência contra mulheres e meninas (VCMM), resultando na

possível revitimização das vítimas e na perpetuação da violência institucional. Essa falta de preparo pode contribuir para que as vítimas se sintam desprotegidas e desvalidas, dificultando sua recuperação e reintegração à sociedade.

224. A falta de atualização contínua dos profissionais sobre as leis e procedimentos é uma consequência significativa, dado que a legislação e as melhores práticas na área de VCMM estão em constante evolução.

225. Outra consequência é a identificação incorreta ou tardia de casos. Profissionais que não são adequadamente capacitados podem ter dificuldades em reconhecer sinais de violência, especialmente em casos menos evidentes, o que pode aumentar o risco para as vítimas devido ao atraso na intervenção.

226. Além disso, a falta de capacitação pode desencorajar as vítimas a buscar ajuda na rede de atendimento. Profissionais bem capacitados e sensíveis são essenciais para gerar confiança nas mulheres e meninas, incentivando-as a procurar o suporte necessário.

Boas práticas identificadas

227. É importante destacar que, em setembro de 2024, foi realizada mais uma edição do Curso Nacional de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar no Espírito Santo. Com carga horária de 40 horas, o curso foi ministrado para 45 agentes de diversas forças de segurança, sendo 15 policiais militares, dez policiais civis, dez guardas municipais, cinco bombeiros militares e 5 policiais científicos. Todos os agentes foram selecionados atendendo a critérios da Senasp, como atuar ou ter interesse em atuar em unidade voltada para a temática do curso⁵².

Recomendações

228. Com objetivo de garantir a capacitação profissional adequada para o enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas e oferecer um melhor acolhimento mais eficaz às vítimas, a equipe de auditoria recomenda à Sesm:

⁵² Disponível em: <https://pc.es.gov.br/Not%C3%ADcia/sesp-e-senasp-realizam-capacitacao-para-atendimento-a-mulher-em-situacao-de-violencia>. Acesso em: Out. 2024.

- A.** Desenvolver e monitorar um planejamento integrado para ações de formação e capacitação permanente, em colaboração com os órgãos envolvidos na rede de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas. Esse planejamento deve incluir a capacitação dos municípios, assegurando que todos os atores envolvidos estejam preparados e alinhados para a execução eficaz das políticas de enfrentamento à violência.

Benefícios esperados

229. Em primeiro lugar, espera-se que o planejamento das ações de formação e capacitação permanente alcance todos os profissionais que integram a rede de atendimento às mulheres e meninas vítimas de violência.

230. Profissionais capacitados de forma permanente estão mais preparados para identificar sinais de violência, encorajar as vítimas a relatar os abusos e garantir que os casos sejam devidamente registrados. Isso pode reduzir significativamente a subnotificação, que muitas vezes ocorre por falta de orientação adequada ou medo de retaliação.

231. Além disso, a capacitação permanente proporcionará aos profissionais conhecimentos técnicos aprofundados sobre mudanças legislativas, culturais e institucionais relevantes, para que desempenhem suas funções com maior sensibilidade, empatia e eficácia. A formação mais sólida e atualizada dos profissionais fortalece a atuação conjunta dos diferentes órgãos envolvidos na proteção das mulheres e meninas.

232. Por fim, entende-se que a capacitação permanente é capaz de aumentar a confiança das vítimas no sistema. Sabendo que não passarão por processos que possam revitimizá-las, com entrevistas inadequadas ou falta de empatia, as mulheres e meninas sentem-se mais seguras para buscar ajuda e denunciar situações de violência, diminuindo, assim, as subnotificações.

4.2 INEXISTÊNCIA DE CAMPANHAS EDUCATIVAS DE CARÁTER PERMANENTE DE PREVENÇÃO À VCMM DESTINADAS AO PÚBLICO ESCOLAR E À SOCIEDADE EM GERAL

233. A auditoria constatou que, embora a Sesm e a Sedu promovam campanhas educativas sobre a prevenção da violência contra mulheres e meninas para o público escolar e para a sociedade em geral, essas campanhas não têm caráter permanente. Além disso, a Sesm realiza campanhas de divulgação dos serviços especializados da rede de atendimento, mas não dispõe de uma cartilha de orientação sobre os serviços oferecidos pela rede de enfrentamento à violência.

234. A realização de campanhas educativas nas escolas sobre a VCMM é essencial para promover a conscientização e fomentar uma cultura de respeito e igualdade desde a infância. Essas campanhas educam os alunos e contribuem para a criação de um ambiente escolar mais seguro e inclusivo.

235. Da mesma forma, a divulgação contínua dos serviços da rede de atendimento e dos mecanismos de denúncia é fundamental para assegurar que as vítimas de violência saibam onde e como buscar ajuda. Campanhas eficazes aumentam a visibilidade desses serviços e encorajam as mulheres a reivindicarem seus direitos.

Critérios

236. A LMP previu em seu art. 8º que 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:

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

[...]

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

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

237. A Lei Estadual 11.775/2023, ao instituir a Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência, estabeleceu dentre suas diretrizes de atuação:

Art. 3º [...]

[...] III - padronização da metodologia dos serviços, por meio da elaboração e **da divulgação de protocolos de atendimento** à mulher vítima de violência, fluxogramas e normas técnicas. [...]

XI - **divulgação de informações acerca do enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente sobre os serviços de denúncia, proteção e atendimento;** (g.n.)

238. O PEPMES prioriza a realização de campanhas de sensibilização e informação sobre os direitos das mulheres, combate à discriminação, e prevenção da violência contra as mulheres no ambiente escolar, considerando dimensões geracionais, étnico-raciais e de orientação sexual. Além disso, inclui campanhas e ações educativas sobre a LMP.

239. Uma das ações propostas nesse plano foi “publicar e dar ampla divulgação à cartilha sobre o fluxo obrigatório de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica”.

240. O Pacto Estadual prevê uma série de ações para guiar as políticas públicas, incluindo:

- Realização de campanhas anuais com datas específicas (Eixo 1, item 1.1.3);
- Implementação de campanhas e apoio a ações educativas permanentes para desconstruir mitos sobre a sexualidade feminina e a naturalização da violência, promovendo direitos sexuais e enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de pessoas (Eixo 2, item 2.2.2);
- Ampliação de campanhas sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual e de trabalho, considerando diferentes territórios (Eixo 4, item 4.2.1);
- Expansão de campanhas sobre a exploração sexual de meninas, adolescentes e mulheres em áreas de maior vulnerabilidade (Eixo 4, item 4.2.2).

241. Observe-se que o Pacto designa responsáveis pela execução de cada ação, incluindo secretarias estaduais (como Sesp, SEDH, Setades, Sesa, Sedu), órgãos autônomos (como o Ministério Público e a Defensoria Pública) e representantes da Câmara Técnica. Assim, todos esses atores têm responsabilidades na execução das campanhas sobre as problemáticas relacionadas à VCMM.

242. A LC 1.038/2023 prevê, em seu art. 15, que compete à Suprev atuar de forma propositiva para a realização de campanhas educativas de prevenção às diferentes formas de violências contra as mulheres e ampliar, propor e coordenar processos educativos permanentes e continuados com os diferentes segmentos da sociedade, visando à equidade de gênero e à eliminação das VCMM, dentre outras competências.

243. Por fim, a Lei 10.689/2020⁵³ do Estado do Rio Grande do Norte, institui uma campanha permanente de prevenção à violência contra a mulher no Estado. A lei prevê a realização dessas campanhas em órgãos públicos estaduais, escolas, hospitais, ambulatórios, centros de saúde e entidades dedicadas à defesa das mulheres. Além disso, estabelece os objetivos das campanhas e define a forma de execução das ações nos artigos 4º e 5º.

Situação encontrada, evidências e análise

244. A equipe de auditoria requereu à Sesm a apresentação de documentação que demonstrasse a existência de uma política de campanhas educativas de caráter permanente com enfoque na LMP e legislações correlatas, para o público escolar e para a sociedade em geral, no período auditado.

245. Além disso, solicitou documentos que demonstrem a existência de campanhas de divulgação dos serviços da rede de atendimento e dos mecanismos de denúncias existentes para a sociedade, e suas formas de divulgação.

246. Em resposta, por meio do Ofício OF/GEVM OF GEVM Nº 38/2024, a secretaria compartilhou dois anexos.

247. O primeiro anexo, o Parecer Técnico Nº 22/2024 da Gerência de Currículo da Educação Básica da Sedu, destacava que a Sedu inclui temas relacionados à violência contra mulheres e meninas em suas formações continuadas para profissionais da educação e na criação de materiais pedagógicos. As ações mencionadas incluíam:

⁵³

Disponível

em:

https://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200218&id_doc=674641.

Acessada em Agosto/2024.

- Inserção no Currículo do Espírito Santo: temas como "Educação em Direitos Humanos", "Gênero, Sexualidade, Poder e Sociedade", entre outros, foram integrados ao currículo para abordar questões de violência doméstica e promover a reflexão crítica sobre poder, gênero e etnia;
- Elaboração de cadernos metodológicos: um exemplo é o caderno "Escolas Plurais: Prevenção às violências contra as mulheres", criado para desconstruir práticas discriminatórias no ambiente escolar;
- Formação continuada: parceria com Ufes e Nudem para oferecer um curso de 120 horas aos profissionais da Educação de Jovens e Adultos sobre apoio a mulheres em situação de violência;
- Semana Escolar de Combate à Violência Contra a Mulher: estabelecida no calendário escolar de 04/03 a 08/03, conforme a Lei 14.164/2021 e Resolução CEE-ES nº. 7.994/2024.

248. Do segundo anexo constava a Resolução CEE-ES Nº 7.994/2024, que regulamenta a inclusão de conteúdos sobre prevenção da violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher nas instituições de ensino do Espírito Santo.

249. A gestora da Sesm informou que, por meio dos Centros e Núcleos Margaridas, a secretaria realiza campanhas educativas e de prevenção dirigidas a comunidades, escolas, igrejas e associações. Cada centro promove, a partir do quinto mês de funcionamento, pelo menos quatro campanhas anuais, que incluem palestras, rodas de conversa e ações itinerantes. Essas campanhas também abrangem a divulgação dos serviços de atendimento e mecanismos de denúncia. Em 2023, as campanhas alcançaram 30.396 pessoas, e até junho de 2024, esse número já havia aumentado para 40.065.

250. As informações coletadas confirmam que tanto a Sesm quanto a Sedu promovem campanhas educativas focadas no enfrentamento da violência contra a mulher, demonstrando uma ampla consciência sobre a importância dessas iniciativas por parte do estado.

251. No entanto, não foi possível confirmar para a equipe de auditoria que outros órgãos, além da Sedu, realizaram campanhas durante o período auditado.

252. Embora as ações realizadas pela Sedu e pela Sesm sejam relevantes, as campanhas educativas e de divulgação dos serviços da rede de atendimento deveriam ser planejadas para serem permanentes. Isso implica em garantir que tais campanhas sejam mantidas continuamente, sem um prazo final definido, para assegurar um impacto duradouro e contínuo na prevenção e conscientização sobre a violência contra a mulher. Além disso,

essa iniciativa contribuiria para aumentar o alcance das campanhas, uma vez que as campanhas citadas pela Sesm atingiu menos 1% da população do Estado em 2023.

253. Campanhas educativas permanentes sobre violência doméstica são essenciais para promover mudanças culturais duradouras. Elas sensibilizam a sociedade, fortalecem a prevenção e garante uma intervenção eficaz. Para alcançar esses objetivos, as campanhas devem ser contínuas, coordenadas entre os diferentes órgãos da rede de enfrentamento e direcionadas a diversos grupos da sociedade. Esse engajamento constante é crucial para a luta contra a violência doméstica.

254. Em uma etapa da auditoria, foi enviado um questionário online para a secretarias Sedu, Sesa, Sejus, SEDH, Sesp e Setades, questionando sobre a existência de alguma cartilha de orientação destinada às mulheres sobre os serviços oferecidos por essas instituições no enfrentamento à VCMM. Com exceção da Sedu, todas as secretarias informaram que não possuem uma cartilha.

255. Apesar de a Sesm informar a realização de ações itinerantes de panfletagem e a divulgação dos serviços e mecanismos de denúncia por meio de palestras e rodas de conversa, a equipe de auditoria não encontrou uma cartilha elaborada pela Sesm com orientações detalhadas sobre o atendimento da rede de enfrentamento à VCMM.

256. Além disso, observou-se que a ação prevista na matriz de monitoramento do Programa Estadual de Políticas para Mulheres - PEPMES para “publicar e dar ampla divulgação a cartilha sobre o fluxo obrigatório de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica” não foi concluída.

257. As cartilhas são fundamentais na conscientização sobre a violência, informando as vítimas sobre seus direitos e opções, e incentivando a denúncia. Elas esclarecem o funcionamento da rede de proteção, explicando serviços como o Centro Margarida, medidas protetivas, hospitais e exames de corpo de delito, e fornecem um guia completo para aqueles que buscam ajuda.

258. Nesse contexto, a equipe de auditoria sugere que, com base no art. 8º, incisos V, VIII e IX da LMP e na LC 11.775/2023, incisos III e XI, a Sesm inclua no seu planejamento a criação de uma cartilha que contenha explicações detalhadas sobre assédio e violência

contra a mulher, a legislação pertinente, os direitos das mulheres vítimas de violência, onde e como realizar denúncias, e orientações sobre o acolhimento nos equipamentos da rede de enfrentamento.

259. Além de divulgar o material, seja pessoal ou virtualmente, é crucial que a Sesm distribua a cartilha para os demais atores da rede, em âmbito estadual e municipal. Isso garantirá que a cartilha alcance diretamente as entidades responsáveis pelo atendimento e suporte às vítimas.

260. É fundamental que todas as mulheres e meninas, independentemente de estarem em situação de violência, tenham conhecimento sobre os mecanismos disponíveis para garantir sua segurança e bem-estar. A denúncia é apenas um dos primeiros passos no processo de enfrentamento da violência, e é crucial que elas conheçam as diversas formas de apoio que podem acessar. Para aquelas que são vítimas, é essencial que sejam oferecidas estratégias de sobrevivência e suporte humanizado, de forma contínua, em todas as fases de sua jornada de recuperação e proteção.

261. Em novembro de 2023, o Instituto de Pesquisa DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, divulgou a décima edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher⁵⁴. O estudo revelou que, em comparação com outras unidades da Federação, o Espírito Santo está abaixo da média nacional no conhecimento sobre a LMP, com 65% das mulheres afirmando conhecer pouco sobre a lei.

262. Quanto ao percentual das mulheres capixabas que conhece ou já ouviu falar dos serviços de proteção, segue gráfico:

⁵⁴ Disponível em:

https://www.senado.leg.br/institucional/DataSenado/relatorio_online/pesquisa_violencia_domestica/2024/PDF/Relatorio_Comparativo.pdf. Acesso: ago.2024.

"Você conhece ou já ouviu falar sobre esses serviços de proteção à mulher:
- População feminina - Espírito Santo - 2023

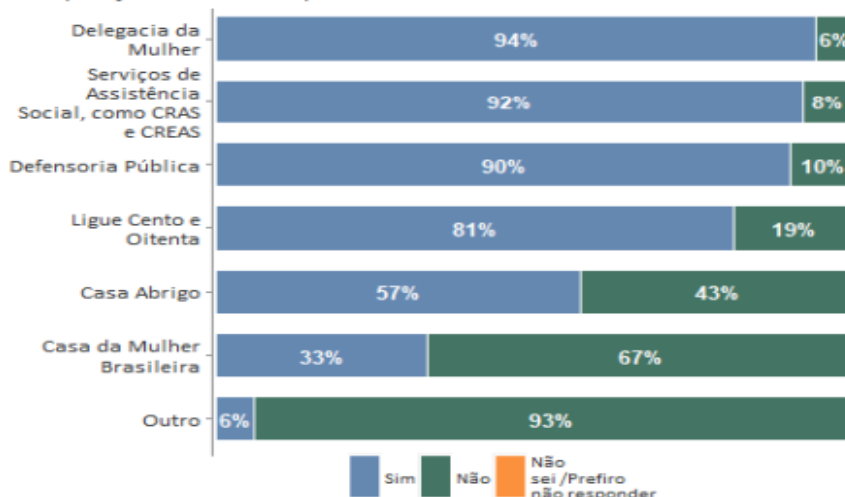


Gráfico 4: Percentual das mulheres que conhece ou já ouviu falar dos serviços de proteção – Espírito Santo.

Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado, 2023.

263. A auditoria realizada com 77 municípios do Espírito Santo revelou que 13 deles não realizam campanhas educativas regulares voltadas para a sociedade civil sobre os mecanismos de denúncia e a rede de atendimento para mulheres e meninas em situação de violência. Dos 44 municípios que promovem tais campanhas, 38 não avaliam seu alcance e impacto.

264. Além disso, constatou-se que 39 municípios não possuem fluxos definidos ou cartilhas institucionais para orientar o atendimento a mulheres e meninas em situação de violência. Apenas 20 municípios implementaram a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, conforme estabelecido pela Lei 14.164/2021.

Causas

265. A deficiência no processo de planejamento para a realização de campanhas permanentes é apontada como causas para a situação encontrada.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

266. A situação encontrada contribui para a continuidade de atitudes e comportamentos que perpetuam a violência contra mulheres e meninas, mantendo o ciclo de violência.

267. A falta de conhecimento sobre os recursos disponíveis, como linhas de apoio, abrigos e serviços jurídicos, pode levar as vítimas a acreditarem que não há alternativas para sua situação. Isso pode prolongar o abuso e resultar em problemas graves de saúde mental ou até mesmo lesões fatais.

268. Por outro lado, o fornecimento contínuo e atualizado de informações nas escolas e para a sociedade em geral ajuda mulheres e meninas a reconhecerem diferentes formas de violência, como psicológica, moral, patrimonial e institucional.

269. Outro efeito dessa situação é a subnotificação dos casos de violência. Mulheres e meninas que desconhecem seus direitos ou os recursos disponíveis têm menos probabilidade de buscar ajuda nos serviços da rede de atendimento.

Boas práticas identificadas

270. É importante destacar o trabalho dos Centros e Núcleos Margaridas, que promovem oficinas de capacitação, treinamentos e workshops em diversas áreas, como habilidades profissionais, empreendedorismo, liderança e desenvolvimento pessoal. Esses centros também desempenham papel relevante na divulgação dos serviços da rede de atendimento e dos mecanismos de denúncia.

271. Outra boa prática a ser mencionada é o lançamento do Painel "Serviços de Apoio à Mulher", que agora faz parte do Observatório MulherES. Esse painel é uma ferramenta importante para centralizar e disponibilizar informações sobre os serviços de apoio disponíveis para mulheres em situação de violência.

Recomendações

272. Para alcançar os objetivos propostos, a equipe de auditoria recomenda à Sesm, na qualidade de órgão coordenador:

A. Incluir no planejamento a realização de campanhas permanentes de prevenção à violência contra mulheres e meninas, direcionadas tanto ao público escolar quanto à sociedade em geral. Essas campanhas devem focar na convivência baseada na igualdade, promovendo uma mudança cultural que desmonte comportamentos de violência, além de

informar claramente os mecanismos de apoio e de denúncia disponíveis, garantindo o acesso da população a essas informações.

B. Elaborar e divulgar uma cartilha detalhada que descreva todos os serviços da rede de atendimento para o enfrentamento da violência contra mulheres e meninas. Além disso, oferecer suporte aos municípios para que eles possam criar suas próprias cartilhas, garantindo a ampla disseminação e compreensão dos recursos disponíveis.

Benefícios esperados

273. Como benefícios da implementação das recomendações apresentadas, espera-se, em primeiro lugar, que a realização de campanhas permanentes ajude a reduzir o número de mulheres e meninas vítimas de violência.

274. Adicionalmente, que a realização contínua de campanhas educativas promova uma mudança cultural, desafiando e desconstruindo normas sociais que justificam ou minimizam a violência contra mulheres e meninas.

275. Anseia-se, ainda, que a inclusão de campanhas permanentes no planejamento estatal seja capaz de assegurar a continuidade e sustentabilidade das ações, independentemente de mudanças políticas ou governamentais, garantindo que a prevenção à violência contra mulheres e meninas permaneça uma prioridade.

4.3 AUSÊNCIA DE UM DIAGNÓSTICO REGIONALIZADO SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E MENINAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

276. A auditoria evidenciou a ausência de um diagnóstico abrangente baseado em dados territoriais sobre a violência contra as mulheres e meninas, o que impediria a identificação das necessidades específicas de cada microrregião do estado do Espírito Santo.

277. O diagnóstico é uma análise interpretativa que possibilita ter uma compreensão da realidade social, política, econômica e cultural de determinado território, tornando-se fundamental para compreender as particularidades e desafios enfrentados em diferentes localidades, facilitando a adoção de medidas mais efetivas.

Critérios

278. Com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU⁵⁵, um dos aspectos condicionantes para o bom desempenho das intervenções públicas é a realização de um adequado diagnóstico do problema.

279. Sob a perspectiva do formulador de políticas públicas, o diagnóstico do problema é o primeiro passo a ser dado no ciclo de políticas públicas. Tal atividade envolve, não apenas a identificação do problema público, mas, também, a sua caracterização a partir de elementos como suas causas, efeitos e evidências.

280. Entre as boas práticas de diagnóstico do problema, o Referencial propõe identificar a população que está possivelmente envolvida ou afetada pelo problema público.

281. O PEPMES⁵⁶, em seu Eixo 04 - Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, estabeleceu o seguinte objetivo: garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e **regional**.

⁵⁵ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁵⁶ Disponível em: <https://mulheres.es.gov.br/sobre-o-plano>. Acesso em: 06 set. 2024.

282. O PEPMES também estabelece como uma de suas prioridades a ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

Situação encontrada, evidências e análise

283. A equipe de auditoria requereu à Sesm a apresentação de documentação que demonstrasse a existência de um diagnóstico realizado pelo governo estadual especificando a VCMM por microrregião.

284. Em resposta, por meio do Ofício OF/GEVM Nº 034/2024, a Sesm apenas informou a publicização do Painel de Monitoramento da Violência contra a Mulher. Ressalta-se, no entanto, que o lançamento do Painel foi recente (julho de 2024), o que impossibilita seu uso como instrumento de diagnóstico sobre a VCMM no período da auditoria.

285. Entre as diversas páginas do painel, destaca-se a página do Mapa de Concentração. Esse dashboard facilita a visualização dos municípios, dias e horários com maior incidência de casos de violência contra a mulher, além de apresentar o total de registros de incidentes criminais.



Figura 3: Mapa de Concentração do Painel de Monitoramento da Violência contra a Mulher.

Fonte: Observatório da Segurança Pública da Sesp.

286. Embora o painel seja uma ótima iniciativa da Sesp, o diagnóstico situacional da VCMM não pode ser baseado exclusivamente nos dados da segurança pública. Deve ser construído com uma visão mais abrangente do enfrentamento e da rede de assistência.

287. O Estado dispõe de um vasto acervo de dados que pode ser explorado na elaboração de um estudo detalhado sobre a situação dos municípios e regiões. Por exemplo, é possível utilizar informações sobre o total de mulheres residentes em cada bairro, município ou região, o que permite contextualizar a densidade populacional.

288. Além disso, é fundamental considerar os registros de ocorrências de agressão e violência sexual contra mulheres e meninas, que permitem mapear a distribuição desses casos e analisar a frequência de reincidência. Também devem ser incluídas as notificações de violência reportadas pelos serviços de saúde, que frequentemente registram situações que não são denunciadas às autoridades policiais.

289. Ademais, é necessário considerar o rendimento médio mensal da população feminina, pois a vulnerabilidade econômica é um fator que frequentemente contribui para a perpetuação da violência, dificultando a ruptura do ciclo de agressões.

290. Dados de atendimentos psicossociais nos Cras e Creas também fornecem percepções importantes sobre a procura por apoio e sobre as dificuldades enfrentadas por essas mulheres. Assim como os registros dos casos de violência contra crianças e adolescentes, realizados pelos conselhos tutelares.

291. O Pacto Estadual, em seu capítulo 5, intitulado Organismos de Serviços para as Mulheres e Serviços de Atendimento, estabelece que a organização dos serviços se dará por microrregião de planejamento. As 10 microrregiões do estado são: Caparaó, Central Serrana, Central Sul, Centro-Oeste, Litoral Sul, Metropolitana, Nordeste, Noroeste, Rio Doce, Sudoeste Serrana.

292. Entre as várias prioridades acordadas no PEPMES, destacam-se oito ações propostas com o objetivo de ampliar e fortalecer a rede de serviços especializados, especialmente no interior do Estado. Essas ações foram analisadas por meio da Matriz de Monitoramento do PEPMES, enviada no Ofício OF/GEVM N° 034/2024.

293. A ação “4.1.02 - Expandir e interiorizar os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência” previa, para 2020, a entrega do seguinte produto: 78

municípios com pelo menos 01 serviço na Rede. De acordo com a Sesm, essa ação possui execução de 75%.

294. Mediante análise dos questionários enviados às prefeituras, consulta aos sites das secretarias e dados do Censo Suas 2023, foi possível verificar a distribuição dos equipamentos no Estado.

295. Considerando os equipamentos especializados, como Creas, Núcleo Margarida, Centro Margarida, Deams e Neams, verificou-se que os municípios de Água Branca, Alto Rio Novo e Apiacá não possuem nenhum desses serviços em seus territórios. Dos 78 municípios do estado, 55 dispõem apenas do Creas.

296. A ação “4.1.04 - Implantar centros especializados de atendimento à mulher” previa, para até 2023, a entrega do seguinte produto: 01 centro estadual, 10 centros municipais e ou regional implantados. De acordo com a Sesm, a ação se encontra concluída. A equipe de auditoria constatou que o centro estadual não foi construído e 10 municípios capixabas são atendidos diretamente por um centro ou núcleo margarida, abrangendo todas as microrregiões.

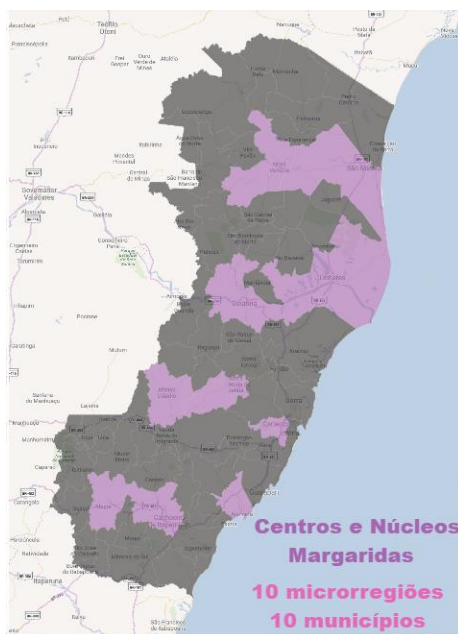


Figura 4: Distribuição dos Centros e Núcleos Margaridas

Fonte: Elaboração própria.

297. Todas as microrregiões do estado possuem, pelo menos, um equipamento especializado da Sesm em seu território:

- Núcleo Margarida: Caparaó (Alegre), Central Serrana (Santa Maria de Jetibá), Central Sul (Anchieta), Centro-Oeste (Colatina) e Noroeste (Nova Venécia) e Sudoeste Serrana (Afonso Cláudio).
- Centro Margarida: Central Sul (Cachoeiro de Itapemirim), Metropolitana (Cariacica), Nordeste (São Mateus) e Rio Doce (Linhares).

298. A ação “4.1.05 - Estimular por meio de cofinanciamento Centros Especializados Municipais de Atendimento à Mulher” previa, para até 2023, a entrega do produto: 18 centros cofinanciados e criados pelos municípios na Região da Grande Vitória e Interior do Estado. De acordo com a Sesm, essa ação não foi iniciada.

299. Alguns municípios possuem Centros Especializados sob gestão própria:

- Guarapari: Centro de Apoio as Mulheres "Todas as Marias".
- Marechal Floriano: Centro Integrado de Atendimento à Mulher (Ciam).
- Presidente Kennedy: Centro de Referência à Mulher em Situação de Violência (CRMSV).
- Serra: Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica, Familiar e Sexual (Cramvis).
- Vila Velha: Centro de Referência de Atendimento à Mulher (Cramvive).
- Vitória: Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CRAMSV).

300. Considerando a soma dos equipamentos municipais e os equipamentos da Sesm, apenas 16 municípios do Espírito Santo são atendidos diretamente por algum tipo de equipamento especializado.

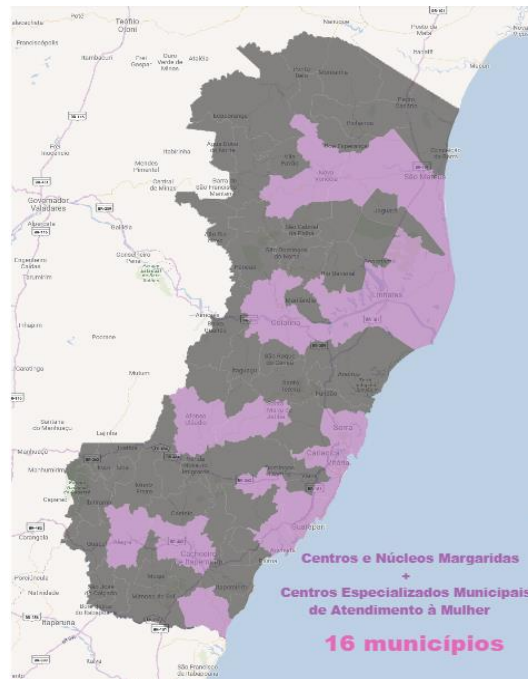


Figura 5: Distribuição dos Centros e Núcleos Margaridas e dos Centros Especializados Municipais de Atendimento à Mulher

Fonte: Elaboração própria.

- 301.** A ação “4.1.06 - Implantar centro de referência móvel de atendimento às mulheres em situação de violência” previa, para até 2023, a entrega do produto: 04 Unidades, 01 para cada mesorregião.
- 302.** A ação “4.2.08 - Realizar atendimento as mulheres vítimas ou não de violência no território rural pelas Unidades Móveis de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres do Campo” previa, para até 2023, a entrega do produto: Mulheres do campo atendidas nos territórios rurais dos 77 municípios.
- 303.** De acordo com a Sesm, a ação 4.1.06 possui uma execução de 75%, enquanto a ação 4.2.08 tem uma execução de 50%. No entanto, em consulta ao site da Sesm e ao Portal da Transparência estadual, verificou-se que a secretaria possui apenas dois ônibus em seu patrimônio.
- 304.** Conforme o documento de monitoramento, apenas 10 municípios receberam ações das unidades móveis, sendo oito em 2019 e dois em 2021.

305. A ação “4.1.10 - Implantar, por meio de cofinanciamento, Casas Abrigos no interior”, previa, para até 2023, a entrega do produto: 04 serviços criados, sendo 01 no norte, 01 no noroeste e 02 no sul. Segundo o PEPMES, essa ação está sob responsabilidade da Sesp. Consta na resposta da Sesm que a ação não foi iniciada, com o seguinte comentário:

O abrigamento de alta complexidade (Casa Abrigo) está classificado como um serviço socioassistencial, não sendo atribuição da SESP a criação desse tipo de abrigo.

O Grupo de Trabalho Política de Abrigamento, vinculado à Câmara Técnica do Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está discutindo o melhor formato de implantação e as possibilidades de parceria com os municípios.

306. A ação “4.1.12 - Implantar delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e/ou cartórios especializados nos municípios do interior do Estado” previa, para até 2023, a entrega do produto: 100% das delegacias regionais com equipe cartorial especializada e 08 novas Deams. Segundo a Sesm, essa ação possui execução de 75%. Contudo, a equipe de auditoria verificou que, durante o período, o estado criou apenas três Núcleos Especializados. Em 2019, o estado já contava com 13 Deams, número que permaneceu o mesmo em 2024, com a adição de 3 Neams, distribuídos entre as microrregiões da seguinte forma:

- Região Central Sul: Deam de Cachoeiro de Itapemirim e Neams de Mimoso do Sul e Castelo.
- Região Centro-Oeste: Deam de Colatina.
- Região Litoral Sul: Neam de Itapemirim.
- Região Metropolitana: Deams de Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.
- Região Nordeste: Deam de São Mateus.
- Região Noroeste: Deam de Nova Venécia.
- Região Rio Doce: Deam de Aracruz e Linhares.
- Região Sudoeste Serrana: Deam de Venda Nova do Imigrante.

307. As regiões Caparaó e Central Serrana não possuem delegacias ou núcleos especializados.

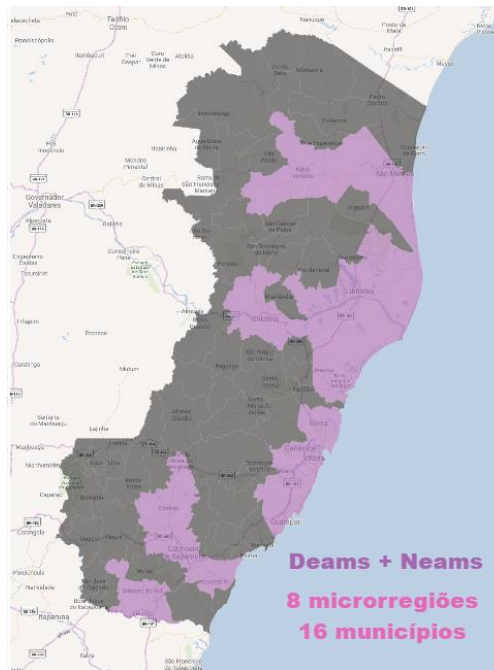


Figura 6: Distribuição das Delegacias e Núcleos Especializados no Atendimento à Mulher.

Fonte: Elaboração própria.

308. Por fim, a ação “4.1.20 - Ampliar os serviços de perícias médico-legais para o interior do estado, observando os municípios com maiores registros de violência contra as mulheres” que previa, para até 2023, a entrega do produto: Serviços ampliados em todos os municípios de grande porte. De acordo com a Sesm, essa ação está sob responsabilidade da Sesp e sua execução já foi concluída.

309. A equipe de auditoria verificou que, durante o período, o estado criou apenas uma Seção Regional de Medicina Legal, em Venda Nova do Imigrante. Em 2019, o estado já possuía um Instituto Médico Legal (IML) e três Seções Regionais. Em 2024, os equipamentos estão distribuídos entre as microrregiões da seguinte forma:

- Região Central Sul: Cachoeiro de Itapemirim.
- Região Centro-Oeste: Colatina.
- Região Metropolitana: Vitória.
- Região Rio Doce: Linhares.
- Região Sudoeste Serrana: Venda Nova do Imigrante.

310. As regiões Caparaó, Central Serrana, Litoral Sul, Nordeste e Noroeste não possuem o serviço de perícia médico-legal.

Causas

311. Como causa da situação encontrada pode-se citar a falta de um sistema integrado que reúna informações de diferentes órgãos, como segurança pública, saúde e assistência social. A ausência desse sistema dificulta a obtenção de um panorama detalhado e regionalizado sobre os casos de violência. Esse tema específico será tratado no capítulo de [Gestão de Dados e Informações](#).

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

312. O primeiro efeito decorrente da situação encontrada é que, na ausência de um diagnóstico regionalizado, as políticas públicas tendem a ser generalizadas e podem não atender às especificidades de cada território, resultando em intervenções que não abordam de forma eficaz as realidades locais.

313. Um diagnóstico baseado exclusivamente no quantitativo de ocorrências de violência contra mulheres pode levar à formulação de políticas públicas concentradas principalmente na região metropolitana, onde há maior densidade populacional e, conseqüentemente, um volume mais elevado de registros.

314. Esse tipo de análise, embora forneça uma visão inicial da gravidade do problema, corre o risco de negligenciar áreas rurais ou regiões menos populosas, onde a subnotificação é frequente.

315. Ao focar apenas nos números absolutos, políticas públicas acabam por desconsiderar a realidade de mulheres em regiões mais afastadas, perpetuando desigualdades no acesso a serviços de proteção, prevenção e assistência, e deixando desamparadas muitas vítimas que vivem fora dos grandes centros urbanos.

316. Por fim, a ausência de um diagnóstico detalhado compromete o monitoramento e a avaliação das ações realizadas, dificultando a medição do impacto das políticas implementadas e a realização de ajustes necessários para aumentar a eficácia das intervenções.

Boas práticas identificadas

317. Primeiramente, é relevante destacar que os sistemas da saúde e segurança pública, responsáveis pela coleta de dados sobre a violência, se preocuparam com a segregação territorial dos dados, registrando a divisão territorial em seus formulários.

318. Disponibilizar um sistema com dados segregados por território, município, bairro e microrregião, é uma boa prática que permite uma análise mais precisa e direcionada das informações coletadas.

319. Esses sistemas permitem a criação de painéis públicos que visualizam os dados segregados por territórios no Estado. Com base nos dados da segurança pública, foi desenvolvido o Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher, enquanto os dados da saúde deram origem ao Painel de Monitoramento das Violências Interpessoais e Provocadas.

320. Outra ação positiva é o Projeto Atlas das Mulheres do Espírito Santo, em parceria com a FAPES e a FAESA. Recentemente assinado e noticiado, o projeto está em andamento sob a coordenação da Sesm. Seu objetivo principal é mapear as diversas realidades históricas, sociais, econômicas, culturais e territoriais das mulheres nas regiões do estado.

Recomendações

321. Assim sendo, e com o objetivo de promover a melhoria da política pública de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria apresenta as seguintes recomendações à Sesm:

A. Realizar estudos, pesquisas e coleta de dados estatísticos abrangendo todas as regiões do Espírito Santo, por meio do Projeto Atlas das Mulheres do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de compreender a interseccionalidade e suas interações com os tipos e a frequência da violência contra as mulheres e meninas;

B. Utilizar o diagnóstico regionalizado para subsidiar as revisões futuras do novo Pacto Estadual e aprimorar a oferta de equipamentos especializados no enfrentamento à violência contra mulheres e meninas no interior do Estado.

Benefícios esperados

322. O primeiro benefício é o direcionamento regionalizado das ações de enfrentamento à violência, permitindo que as estratégias sejam mais assertivas e baseadas em evidências. Esse enfoque possibilita a alocação mais eficiente dos recursos, priorizando intervenções com maior impacto e que atendem diretamente às necessidades da população afetada, garantindo um atendimento mais adequado.

323. Além disso, a identificação das regiões com concentração do público-alvo da política pública possibilita uma análise territorial detalhada, permitindo mapear as áreas mais vulneráveis e identificar onde a violência se manifesta de forma mais acentuada.

324. Por fim, a implantação de equipamentos, programas e projetos em áreas sensíveis no estado representa um avanço significativo para a estruturação de uma rede de apoio sólida e capilarizada.

325. Esses benefícios somados criam um cenário favorável para a construção de políticas públicas mais justas e eficientes, capazes de gerar mudanças reais na vida das mulheres e meninas no Espírito Santo.

4.4 INSUFICIÊNCIA NA ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES ATUAIS EM RELAÇÃO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA MENINAS E ADOLESCENTES

Embora seja fundamental para o sucesso da política de enfrentamento à VCMM prevenir e enfrentar todos os tipos de violência e abranger os diferentes perfis de vítimas, as políticas, programas e ações atuais não cobrem de forma específica e suficiente os crimes sexuais contra meninas e adolescentes.

326. Para prevenir e coibir os diferentes tipos de violência contra mulheres e meninas, os planos, programas e ações do Governo do Estado devem ser abrangentes e, ao mesmo tempo, considerar que determinados perfis podem ser mais vulneráveis e, portanto, serem atingidos de forma desproporcional pela violência.

Critérios

327. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, são boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas, dentre outras: explicitar de forma clara os objetivos da política pública; delimitar e caracterizar o público-alvo da política; e definir critérios para priorização de beneficiários.

328. Com efeito, ao definir suas políticas de enfrentamento à VCMM, é recomendável que o Estado tenha como objetivo prevenir e combater as variadas formas de violência existentes contra mulheres e meninas. Além disso, deve identificar grupos que podem ser mais vulneráveis ou atingidos de forma desproporcional por esses tipos de violência.

329. A LMP, em seu art. 7º, incisos I a V, definiu cinco tipos de violência doméstica e familiar contra as mulheres: física, psicológica, moral, sexual e patrimonial.

330. O Pacto Estadual, por sua vez, estabeleceu como seu objetivo geral: “prevenir, combater e enfrentar **todas as formas de violência** contra as mulheres, a partir de uma visão integral desse fenômeno, construindo uma rede de atendimento articulada e garantindo os direitos das mulheres”.

331. Por fim, destaca-se a Lei Estadual 11.775/2023, que instituiu a Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência, a ser implementada de forma transversal às políticas e aos serviços públicos.

Situação encontrada, evidências e análise

332. Preliminarmente, é necessário destacar que, acerca do recorte dos tipos de violência, serão analisados aqueles que ocorrem em contexto doméstico e intrafamiliar, com foco especial nos cinco tipos mencionados na LMP: física, sexual, psicológica, patrimonial e moral.

333. No que se refere ao “perfil das vítimas”, este pode ser entendido como o conjunto de características demográficas (idade, raça ou etnia, estado civil e local de residência, por exemplo) e sociais (nível de escolaridade, ocupação, renda e relacionamento com o agressor) que podem ser usadas para descrever as mulheres em situação de violência. No escopo da presente auditoria, o foco da investigação será o perfil etário.

334. A identificação do perfil das vítimas é importante para o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento à violência. Esse processo contribui com o reconhecimento de grupos mais vulneráveis, na avaliação de riscos e no aperfeiçoamento das intervenções. Além disso, contribui para a sensibilização e capacitação dos atores envolvidos.

335. Ressalte-se que a escolha dos tipos de violência e dos perfis investigados foi realizada pela equipe de auditoria com base em uma análise criteriosa de materialidade e riscos. Esse processo contou com a participação de especialistas durante a etapa de planejamento da auditoria, garantindo que os focos selecionados fosse os mais relevantes e com maior impacto para a avaliação de políticas de enfrentamento à VCMM.

336. Conforme os dados apresentados no Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher da Sesp⁵⁷, existe uma dificuldade em identificar a correspondência entre os tipos de violência presentes na LMP e os registros divulgados pela secretaria. Isso impossibilita uma análise pormenorizada dos dados por tipo de violência, bem o

⁵⁷ Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/painel-de-violencia-mulher>. Acesso em: 06 set. 2024.

acompanhamento da evolução desses indicadores ao longo do período de análise da auditoria.

337. Por exemplo, no painel dedicado à violência doméstica de forma geral, existe um tipo de crime genérico chamado “Crimes diversos: Lei Maria da Penha”. Além disso, outros crimes, que não estão rotulados dessa forma, poderiam ser classificados nos cinco tipos de violência previstos na norma, como a lesão corporal, a difamação e o constrangimento ilegal, o que dificulta a categorização precisa e a análise adequada das diferentes formas de violência.

338. Todavia, no final de agosto de 2024, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), em parceria com a Sesm, lançou o Painel Violência contra a Mulher⁵⁸. Essa importante iniciativa fortalece o projeto Observatório de Políticas Públicas para Mulheres no Espírito Santo (Observatório MulherES) e as políticas como um todo, ao lançar luz para os registros de violência com base no DataSUS.

339. A seguir, apresentam-se os registros de violência sexual divulgados:

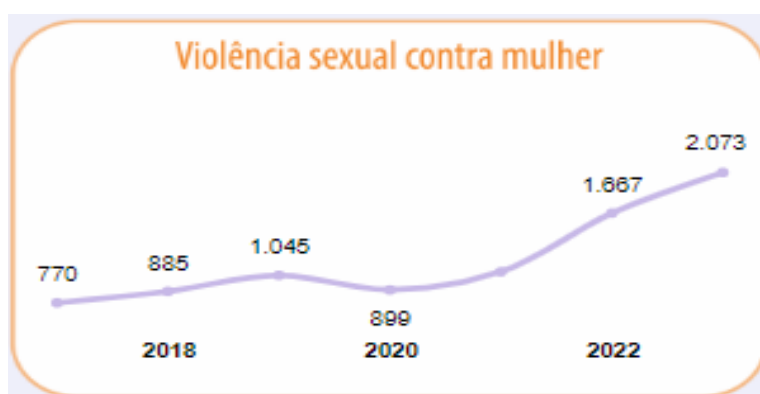


Gráfico 5: Registros de violência sexual no DataSUS no estado do Espírito Santo de 2017 a 2023.

Fonte: Painel Violência Contra a Mulher do IJSN.

340. Preliminarmente, cabe destacar que seria relevante incluir um filtro de idade na página 5 do Painel, permitindo um recorte específico das informações para casos em que a vítima é criança ou adolescente. Esse recurso possibilitaria uma análise dos dados mais

⁵⁸ Disponível em <https://ijsn.es.gov.br/paineis-interativos/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 06 set. 2024.

detalhada, incluindo, por exemplo, a relação entre autor, vítima e procedimentos realizados (como profilaxia, entre outros), para esse perfil etário específico.

341. Em relação aos demais tipos de violência, nota-se que o referido painel registra dois outros tipos mencionados na LMP: a violência física e a psicológica, conforme os dados apresentados a seguir:

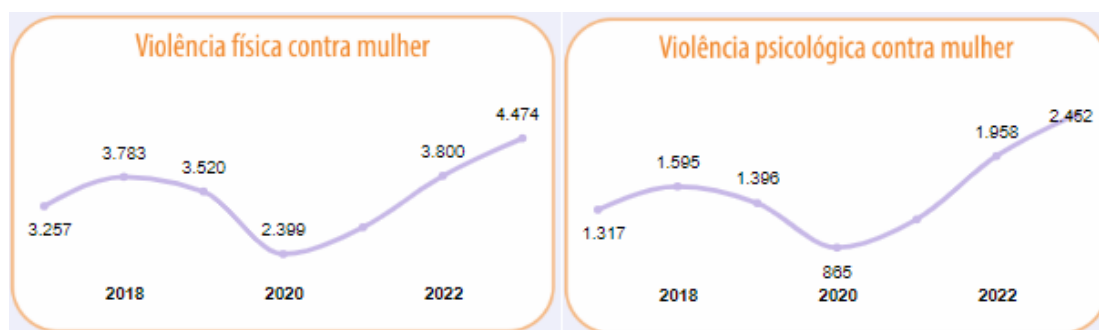


Gráfico 6: Registros de violência física e psicológica no DataSUS no estado do Espírito Santo de 2017 a 2023.

Fonte: Painel Violência Contra a Mulher do IJSN.

342. O Painel de violência sexual aponta um crescimento nos registros desse tipo de violência, evidenciando um aumento das situações enfrentadas pelas mulheres capixabas. É relevante destacar, no entanto, que, enquanto as violências física e sexual são mais facilmente identificáveis, as violências psicológica, moral e patrimonial tendem a ser mais sutis e difíceis de comprovar. Essa dificuldade não apenas impede que as vítimas reconheçam essas formas de abuso, mas também torna o registro da denúncia mais complexo, subnotificando esses tipos de violência.

343. Sobre o perfil das vítimas, o Atlas da Violência⁵⁹, relatório que atualiza os dados de violência no Brasil, revela que as principais vítimas dos crimes sexuais no Brasil são crianças e adolescentes. Esses crimes incidem de forma desproporcional sobre essa faixa etária, conforme destacado a seguir:

⁵⁹ O Atlas da Violência é produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

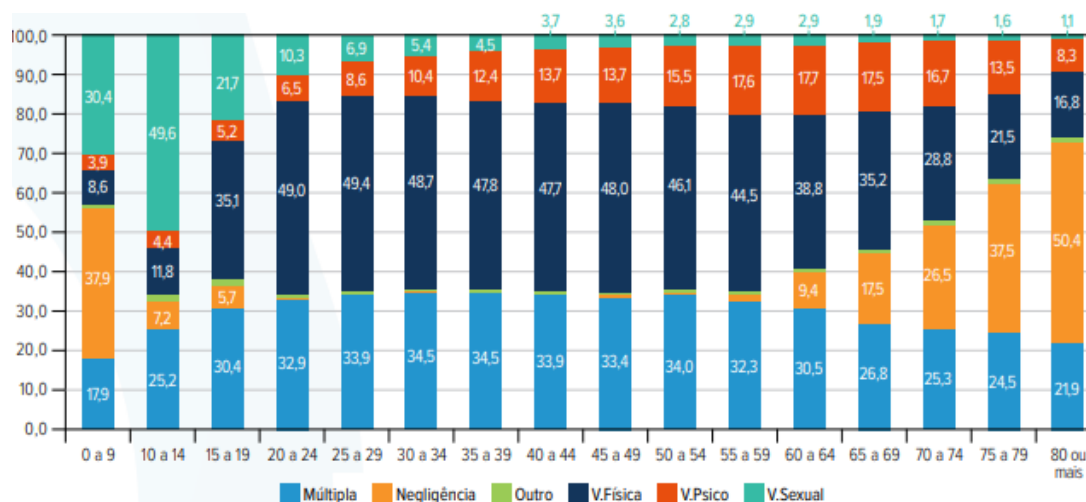


Gráfico 7: Percentual por tipo de violência por faixa etária das vítimas do sexo feminino em 2022 no Brasil.

Fonte: Atlas da Violência 2024 – IPEA e FBSP⁶⁰.

344. Sob essa perspectiva e com o objetivo de verificar se esse padrão também se repete no Espírito Santo, foram analisados os perfis das vítimas capixabas.

345. Inicialmente, observa-se uma preocupação, ainda que relativamente recente, da Sesp na coleta e divulgação dos dados de violência com o perfil da vítima discriminado no Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher. O Painel inclui recortes de dados por faixa etária, cor da pele, município, e outros critérios nas abas dedicadas a feminicídios, tentativas de feminicídio, homicídios dolosos de mulheres e estupro.

346. Ressalta-se, porém, que, quando se consideram os dados desde 2022, existem campos não preenchidos. No painel de feminicídio, há 3 casos sem faixa etária e 16 sem a cor da pele; no painel de homicídios dolosos contra as mulheres, há 18 casos sem a faixa etária e 40 sem a cor da pele; e, no painel de estupro há 206 cores da pele indeterminadas.

347. Com efeito, apesar de o percentual ser relativamente baixo em relação ao total de casos, há espaço para o aprimoramento, especialmente na aba de “violência doméstica”, visto que essas estatísticas faltantes são importantes para a identificação e monitoramento dos perfis mais vulneráveis.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7868-atlas-violencia-2024-v11.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

348. Analisando os dados de violência sexual com base no recorte etário, referentes aos registros de 2022 a 2024 (até 31/07/2024), constata-se uma situação grave quanto aos casos de estupros envolvendo mulheres menores de 18 anos:

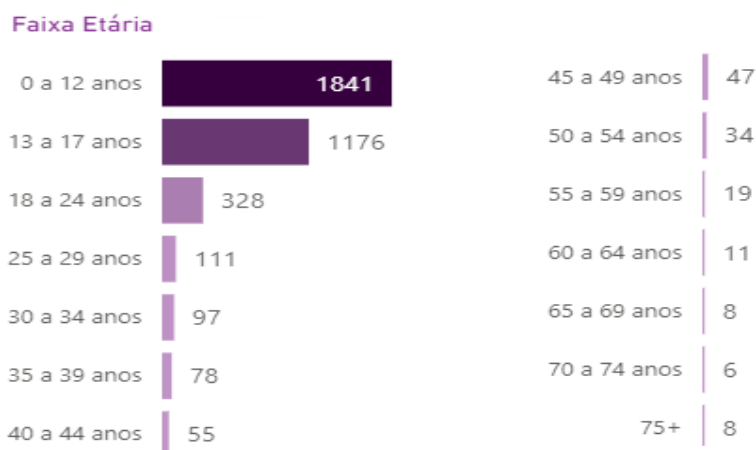


Gráfico 8: Registros de estupros e estupro de vulneráveis, apenas mulheres, de 01/01/2022 a 31/07/2024 no Espírito Santo.

Fonte: Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher da Sesp.

349. De acordo com os dados divulgados, entre os 3.819 casos ocorridos no estado desde 2022, 48,2% das vítimas eram crianças de até 12 anos, e 30,7% tinham entre 13 e 17 anos. Esses dados indicam que cerca de 80% dos casos totais de estupros e estupro de vulneráveis envolvem vítimas menores de 18 anos, corroborando a preocupação destacada pelo FBSP. Além disso, aproximadamente 70% dos estupros ocorreram no ambiente domiciliar, onde as vítimas deveriam estar mais protegidas.

350. Nesse contexto, é importante destacar a “teoria da transmissão intergeracional da violência”, que sugere que testemunhar ou experimentar a violência doméstica na infância amplia o risco de vitimização na vida adulta. Essa teoria afirma que as crianças que experienciam ou observam violência tendem a reproduzir esses comportamentos ou aceitá-los como normais em seus relacionamentos afetivos, perpetuando um ciclo de violência.

351. Adicionalmente, dados do Instituto Liberta apontam o Brasil na segunda posição no ranking mundial de exploração sexual infantil, ficando atrás apenas da Tailândia⁶¹.

⁶¹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/emails/bruna-ribeiro/18-de-maio-dia-nacional-de-combate-ao-abuso-e-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes/#:~:text=Os%20dados%20do%20Instituto%20Liberta,s%C3%A3o%20explorados%20sexualmente%20no%20Brasil>. Acesso em: 06 set. 2024.

Segundo informações do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 320 crianças e adolescentes são explorados sexualmente no Brasil. Esse número pode ser ainda maior, diante da grande possibilidade de subnotificação, pelo fato de as vítimas serem crianças.

352. Sob essa perspectiva, destaca-se o Projeto Mapear, da Polícia Rodoviária Federal (PRF), que realiza um levantamento dos pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes ao longo das rodovias federais. Para o biênio de 2021-2022, o relatório apontou que⁶²:

O Espírito Santo, apesar de sua extensão territorial pequena, apresentou-se como o Estado com maior percentual de pontos críticos, com 20,2% (dentro os pesquisados). É um valor 3 vezes maior que a média nacional, que hoje é de 6,5%. Apesar do número ainda preocupante, percebe-se uma nítida melhora em relação ao biênio anterior, no qual o estado contabilizava 38,6% de pontos críticos.

353. Acrescente-se, ainda, que, no Observatório MulherES do IJSN, na publicação Notas Curtas intitulada “Meninas mães: uma criança é mãe a cada 20 minutos no país”⁶³ é apresentada uma alarmante estatística de que, no Espírito Santo, houve 215 partos de mães na faixa etária de até 14 anos em 2022.

354. Nos termos da legislação brasileira, essas situações são classificadas como estupro de vulneráveis e, frequentemente, envolvem membros da própria família. Além disso, a nota destaca que a taxa de mortalidade materna entre meninas de até 14 anos é de 83,96 por 100 mil nascidos vivos, quase o dobro da taxa observada em outras faixas etárias. A nota enfatiza que “combater a gravidez infantil é permitir que meninas cresçam saudáveis, estudem e se desenvolvam profissionalmente. Sua eliminação envolve um trabalho de educação, saúde e justiça, para proteger os direitos garantidos em lei, punir e evitar que mais crimes contra meninas ocorram”.

355. Ante o exposto, o Governo do Estado tem um papel fundamental na prevenção e na proteção dessas crianças e adolescentes e deve utilizar sua estrutura e serviços para

⁶² Disponível em: <https://ch-wordpress.s3.amazonaws.com/uploads/2023/05/pesquisa-mapear-2021-2022.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁶³ Disponível em [https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/Artigo/Notas%20Curtas%2002%20-%20Meninas%20m%C3%A3es_uma%20crian%C3%A7a%20%C3%A9%20m%C3%A3e%20a%20cada%2020%20minutos%20no%20pa%C3%ADs%20\[vers%C3%A3o%20final\].pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/Artigo/Notas%20Curtas%2002%20-%20Meninas%20m%C3%A3es_uma%20crian%C3%A7a%20%C3%A9%20m%C3%A3e%20a%20cada%2020%20minutos%20no%20pa%C3%ADs%20[vers%C3%A3o%20final].pdf). Acesso em: 06 set. 2024.

mitigar os danos causados pela violência e suas consequências, garantindo suporte adequado às meninas e adolescentes afetadas.

356. Com o objetivo de avaliar se os planos, programas e ações de enfrentamento à VCMM abrangem todos os tipos de violência definidos na LMP e nas legislações correlatas para coibir e prevenir a violência, a equipe de auditoria analisou documentos disponibilizados pelas secretarias e questionários respondidos pelos gestores das secretarias, órgãos autônomos e municípios.

357. Foram solicitados estudos e pesquisas realizados pelo governo estadual que detalhassem a VCMM por tipo de violência e perfil das vítimas, para verificar se foi utilizada alguma evidência específica para fundamentar uma possível priorização de determinado perfil ou de tipo de violência.

358. Em resposta, foi informado que, no âmbito do IJSN, o Observatório MulherES tem o propósito de dialogar com outras instâncias governamentais e com a sociedade civil para a discussão sobre questões de gênero no Estado. Além disso, foi mencionado que existe o campo “Estudo e Pesquisas”, que contém Notas Técnicas e Notas Curtas.

359. Trata-se de uma boa iniciativa e que pode subsidiar melhorias nas políticas futuras. Todavia, é importante destacar que essa iniciativa é relativamente recente. Entre julho e agosto de 2024, durante o período da execução da auditoria, o Observatório lançou, por exemplo, seus dois principais painéis sobre o tema.

360. Além disso, foi solicitado à Sesm o envio de metas e indicadores formalmente estabelecidos que especificassem perfil ou tipo de violência. No entanto, foram mencionados apenas dois indicadores previstos no PPA, que se referem a feminicídios e a homicídios de mulheres, sem detalhamento do perfil das vítimas, por exemplo.

361. A Gerência de Proteção à Mulher da Sesp informou que o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (2023-2035)⁶⁴ está em fase final de atualização, com previsão de publicação, no site da secretaria, ainda este ano. O Plano incluirá conteúdo específico sobre ações de enfrentamento à violência contra a mulher (tópico 6.6), além de

⁶⁴ Conforme Lei nº 13.675/2018, esse plano deverá ter como base o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social do governo federal. Porém, até a data do presente relatório, ainda não havia sido publicado.

metas e indicadores relacionados à morte de mulheres e feminicídio. Porém, foram informados que o Plano não contemplará indicadores e/ou metas que especifiquem os tipos de violência e/ou o perfil das vítimas.

362. Com efeito, conclui-se que não há um diagnóstico específico que realize um recorte por tipo de violência ou perfil da vítima para fundamentar a priorização de algum perfil do público-alvo.

363. No que diz respeito aos questionários enviados aos órgãos autônomos (TJES, MPES e DPES) e às seis secretarias citadas no Pacto Estadual (Sesa, Sedu, SEDH, Setades, Sejus e Sesp), foram registradas suas menções à insuficiência de encaminhamentos para violência sexual. Uma das respostas destacadas sobre essa insuficiência é a seguinte: “Serviços ambulatoriais para atendimento a vítimas de violência sexual, antes e após abortamento legal; e coleta de vestígios de violência sexual no SUS”.

364. No mais, nos questionários enviados aos municípios, sobre uma questão similar à anterior (relacionada à insuficiência de encaminhamentos da rede), nove municípios relataram deficiências no atendimento à violência sexual. Entre as queixas, destacaram a falta de hospitais próximos para realizar atendimentos especializados.

365. Nesse contexto, destaca-se a seguinte diretriz trazida pela Política Estadual de Atendimento à Mulher Vítima de Violência (Lei 11.775/2023): **qualificação e ampliação** da rede de profissionais e de Unidades do SUS que realizam o atendimento à **mulher vítima de violência sexual**, especialmente no **interior do Estado**, de forma a otimizar a realização dos exames de corpo de delito, assegurando-se a integridade das provas coletadas.

366. Adicionalmente, ao analisar os planos, programas e ações existentes para o enfrentamento da VCMM, com foco no perfil das vítimas e no tipo de violência, a equipe de auditoria constatou uma fragilidade significativa no enfrentamento da violência sexual, especialmente quando as vítimas são crianças e adolescentes. Não foram identificadas iniciativas específicas voltadas para esse grupo.

367. É compreensível que os projetos estatais precisem abranger uma variedade de problemas públicos e que, muitas vezes, seja desafiador cobrir todos os perfis e tipos de vítimas. Além disso, o estado não está inerte em relação ao problema, realizando ações que,

embora genéricas, também atendem ao perfil mencionado. No entanto, com base nos números de registros apresentados, a equipe de auditoria identificou a situação como um possível ponto de melhoria na atuação estatal. Além disso, conforme o art. 227 da CF/1988, as crianças e adolescentes são prioridade absoluta das políticas públicas.

368. Inclusive, o próprio estado reconhece a importância de abordar a questão da violência com um recorte etário específico quando modifica o nome do seu principal Programa Orçamentário. No PPA 2020-2023, o programa era denominado “Promoção, Autonomia e Defesa dos Direitos das Mulheres”. No PPA atual, o nome foi alterado para “Promoção, Autonomia, Enfrentamento a Todas as Formas de Violências e Defesa dos Direitos das Mulheres e **Meninas**”, refletindo uma ampliação e um enfoque mais abrangente.

369. Além disso, o recente o “Programa Mulher Viver +”, apesar de não conter meninas no nome, também tem, como um dos seus eixos, o “Enfrentamento às Violências contra **Meninas e Mulheres**”.

370. Observa-se, portanto, que esse perfil já está na agenda pública do Governo do Estado, mas sua verdadeira priorização e a ampliação da proteção dependem de ações efetivas e específicas. É fundamental definir claramente as funções e responsabilidades de cada membro na rede de proteção para evitar sobreposições e fragmentações. A falta de coordenação entre os atores envolvidos pode resultar em lacunas na proteção e no atendimento às vítimas, comprometendo a eficácia da política.

Causas

371. Uma possível causa para o achado é ausência de um diagnóstico específico que aborde o perfil etário das vítimas e sobre os tipos de violência enfrentados.

372. Outra possibilidade é a dificuldade na articulação entre os diversos atores, quando o perfil da vítima muda de mulheres para meninas e adolescentes. Essa mudança é complexa porque as normas legais variam e exigem abordagens distintas. Além disso, surgem novos atores envolvidos, como os Conselhos Tutelares e as Delegacias Especializadas de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCAs), o que pode complicar ainda mais a coordenação e a eficácia das ações.

373. Destaca-se, ainda, que meninas e adolescentes constituem um grupo especialmente vulnerável, pois frequentemente precisam de apoio para reivindicar seus direitos. Em alguns casos, aqueles que deveriam buscar essa ajuda em seu nome não o fazem, agravando ainda mais a situação.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

374. O principal risco da manutenção da situação encontrada é que meninas e adolescentes permaneçam insuficientemente protegidas pelas políticas do estado, perpetuando a exposição desproporcional à violência sexual.

375. Além disso, é possível que o estado não apresente mudanças significativas em seus indicadores relacionados ao tema, como o caso do estupro de meninas, que permanece acima da média nacional.

Boas práticas identificadas

376. Como boa prática no âmbito estadual, os novos painéis criados em 2024 pela Sesp e pelo IJSN (Observatório MulherES) contribuirão para aprimorar a análise dos recortes por tipo de violência e perfil da vítima. Além disso, a realização de estudos técnicos na forma de notas também pode ser considerada uma iniciativa positiva.

377. Destaca-se que outros entes federativos possuem boas práticas que merecem ser mencionadas. A União, por exemplo, possui um plano específico para o tema em questão, denominado “Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes”, cuja Matriz 02 foca na “Exploração Sexual”.

378. Por fim, o Estado da Paraíba, além de ter uma Rede de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Redexi), criada em 1995, institucionalizou o plano decenal estadual de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes (2023-2032).

Recomendações

379. Assim, e com o objetivo de promover a melhoria da política pública de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria apresenta à Sesm a seguinte recomendação:

A. Articular com outros atores estaduais para desenvolver planos, programas ou ações específicas voltadas para a prevenção e o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Benefícios esperados

380. Espera-se que o aprimoramento da articulação da rede resulte em um aumento na proteção de meninas e adolescentes.

5 FONTES DE FINANCIAMENTO E ATINGIMENTO DE METAS E OBJETIVOS

381. Neste capítulo, será apresentado o achado de auditoria relacionado à transparência das fontes de financiamento⁶⁵ das políticas públicas destinadas ao enfrentamento à VCMM. Constam, ainda, os achados referentes à eficácia e ao monitoramento e avaliação das políticas, programas e ações existentes.

382. Um dos aspectos fundamentais para o êxito de uma política pública é a adequada alocação de recursos financeiros e a transparência de sua gestão. Em outras palavras, deve ocorrer uma correspondência clara entre a programação dos créditos orçamentários e a implementação da política em questão.

383. Outro atributo importante para o sucesso de uma política pública é o estabelecimento de metas e objetivos claro, bem como a definição de indicadores de desempenho. Metas bem definidas orientam as ações e garantem que todos os envolvidos compreendam os objetivos e como alcançá-los. Indicadores, por sua vez, são ferramentas essenciais para medir o progresso e avaliar a eficácia das políticas implementadas.

384. Além disso, é essencial que as políticas sejam avaliadas e monitoradas. Metas e indicadores possibilitam o monitoramento contínuo e a avaliação das políticas, facilitando os ajustes necessários e a tomada de decisões baseadas em evidências.

385. O capítulo possui três achados: i) as fontes de financiamento da política pública não estão claramente identificadas no orçamento; ii) as metas e indicadores definidos para as políticas, programas ou ações não são claros e/ou não foram atingidos; e iii) as leis orçamentárias não observam os resultados do monitoramento e da avaliação da política pública.

386. Assim como nos capítulos anteriores, cada descrição de achado é composta, além dos critérios e da situação encontrada, das causas, dos efeitos, das boas práticas identificadas, das propostas de encaminhamento e dos benefícios esperados.

⁶⁵ Para fins da presente auditoria, entende-se por “fontes de financiamento” não apenas a origem ou Fonte dos Recursos (FR), mas também aspectos relacionados à transparência e rastreabilidade dos gastos da política pública dentro do orçamento. Isso envolve a clareza com que as despesas estão vinculadas a programações orçamentárias específicas, o que é crucial para a *accountability* e o monitoramento dessas políticas.

5.1 INSUFICIÊNCIA NA IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO NO ORÇAMENTO

387. Embora seja uma prática fundamental que contribui para a transparência e *accountability*⁶⁶ das políticas públicas, as fontes de financiamento das políticas de enfrentamento à VCMM não estão claramente identificadas no orçamento, inviabilizando a consolidação dos gastos totais.

Critérios

388. As políticas públicas são implementadas com o uso de recursos financeiros, que devem estar disponíveis em quantidade suficiente e alocados de maneira adequada para garantir o alcance dos objetivos propostos.

389. De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, um dos aspectos que os Tribunais de Contas devem verificar na implementação de políticas públicas é a alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros. Isso inclui, entre outros itens, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública.

390. Além disso, o art. 165 da CF/1988 prevê três leis orçamentárias para o planejamento e gestão dos recursos públicos: o Plano Plurianual (PPA), que tem relação com as diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas para um quadriênio; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as metas e prioridades anuais para o orçamento; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que aponta como os recursos serão aplicados no decorrer do exercício.

391. Cabe mencionar também o art. 39 da LMP, que dispõe que todos os entes, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas na referida lei.

⁶⁶ *Accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

392. Nesse contexto, embora a literalidade da LMP não exija a especificidade das dotações orçamentárias, a segregação dos recursos financeiros alocados para essas políticas públicas é fundamental por várias razões. Em particular, essa segregação é importante para promover a transparência e a *accountability*, facilitando a prestação de contas, a responsabilização e o controle, inclusive por parte da sociedade.

393. Em suma, *accountability* e transparência são elementos indissociáveis de boa governança⁶⁷ e a ausência de segregação financeira de uma política pública compromete uma análise mais completa da política, dificultando o monitoramento da aplicação dos recursos e a verificação de se estes foram utilizados de acordo com as metas e objetivos estabelecidos.

394. Válido destacar, ainda, que uma vez que as diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) são responsáveis pela execução de políticas de enfrentamento à VCM, cada ente deve ser capaz de identificar seus gastos de forma clara. Isso facilita a consolidação dos gastos também a nível nacional, além de contribuir para uma melhor coordenação e controle das políticas.

395. Especificamente sobre o tema Mulheres no orçamento, há cada vez mais iniciativas para incluir uma perspectiva de gênero nas peças orçamentárias governamentais. A União, por exemplo, após as políticas para as mulheres terem perdido seus marcadores orçamentários nos últimos anos, elaborou cinco agendas transversais no PPA 2024-2027, sendo uma delas destinada às Mulheres.

396. Além de atender às críticas de pesquisadores e da sociedade civil, trata-se de uma resposta do governo ao processo de fiscalização 005.335/2018 do TCU⁶⁸ que identificou “insuficiência na transparência orçamentária das ações sob a responsabilidade de órgãos setoriais que atuam diretamente com o tema políticas de gênero”.

397. Desse modo, por meio de uma metodologia que incorpora a agenda das mulheres nos orçamentos setoriais, a União viabilizou o cálculo do montante total gasto, distinguindo-o em exclusivos ou não exclusivos (aqueles que visam combater a diversos problemas

⁶⁷ Conforme sugerido pelo Banco Mundial, a transparência e a *accountability* são princípios da boa governança.

⁶⁸ Relatório disponível em: <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2020/01/TCU-e-g%C3%AAnero.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

sociais distintos, não só o das mulheres). Além disso, desde 2022, o governo federal publica o relatório “A Mulher no Orçamento”⁶⁹, por meio do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Situação encontrada, evidências e análise

398. Para avaliar se as fontes de financiamento das políticas públicas destinadas às mulheres, especialmente as relacionadas ao enfrentamento à VCMM, estão explicitadas no orçamento estadual e municipal, foram analisados os documentos disponibilizados à auditoria, as leis orçamentárias do período auditado, os dados abertos da plataforma CidadES do TCEES, bem como as respostas dos questionários aplicados aos gestores das secretarias estaduais, dos órgãos autônomos e dos municípios.

399. Em resumo, as evidências documentais obtidas, bem como as respostas dos questionários eletrônicos das seis secretarias estaduais e dos três órgãos autônomos indicam que a maioria dos atores envolvidos no enfrentamento à VCMM não segrega suas ações orçamentárias.

400. Essa conclusão foi reforçada pela resposta enviada pela Sesm ao Ofício de Requisição de Informações. No ofício OF/GEVM Nº 038/2024, houve a seguinte declaração: “No que se refere aos valores executados por outras Secretarias/unidades orçamentárias, esclarecemos que não existe marcação pelo orçamento que permita levantamento desses montantes”.

401. Nesse cenário, a equipe de auditoria buscou identificar o planejamento e a execução do orçamento destinado às políticas para as mulheres, pesquisando por palavras-chaves na programação orçamentária – programas, ações, produtos, metas físicas etc.

402. No entanto, essa identificação não é simples, pois, devido às características do orçamento público brasileiro, nem sempre há uma relação inequívoca entre a programação orçamentária e a política pública financiada. Em outras palavras, a segregação dos gastos só é viável se a unidade orçamentária, ao definir sua programação, utilizar algum marcador orçamentário, como programa, ação orçamentária ou plano orçamentário (PO), por exemplo.

⁶⁹ Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16-a_mulher_orcamento_2023.pdf. Acesso em: 06 set. 2024.

403. No caso específico das políticas para as mulheres e das ações de enfrentamento à VCMM, devido à necessidade de uma atuação coordenada entre diversas entidades estatais, é essencial que cada um desses atores estabeleça seu próprio marcador orçamentário.

404. Dentro dessa perspectiva, foi confirmado que, a nível estadual, apesar da melhoria realizada em 2023 com a formalização da Sesm como secretaria exclusiva, os gastos dos programas e ações destinados ao enfrentamento da VCMM de vários atores ainda não podem ser identificados por meio da busca de programas, ações e planos orçamentários (POs).

405. São exemplos de programas e ações que não podem ser identificados no orçamento por meio de marcadores: as Deams, os núcleos especializados do MPES e da DPES, a Patrulha Maria da Penha e o programa “Homem que é Homem”, entre outros.

406. Conforme emissão de relatórios no Sistema de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), complementados pelos dados do Portal da Transparência do Espírito Santo, durante o período de 2022 a junho de 2024, somente é possível a identificação dos gastos estaduais discriminados a seguir:

Tabela 1 – Execução da despesa identificada por Unidade Gestora do Estado.

Unidade Gestora	Exercício de 2022		Exercício de 2023		Exercício de 2024	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
SEDH	7.899.178,55	95,56%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
SESM	0,00	0,00%	8.200.691,57	84,70%	5.603.785,26	87,78%
ADERES	125.932,12	1,52%	697.699,96	7,21%	780.000,00	12,22%
FUNCITEC	0,00	0,00%	400.000,00	4,13%	0,00	0,00%
SEG	0,00	0,00%	360.651,19	3,73%	0,00	0,00%
SEAG	15.420,00	0,19%	22.500,00	0,23%	0,00	0,00%
SESP	225.921,21	2,73%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
TOTAL	8.266.451,88	-	9.681.542,72	-	6.383.785,26	-

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados abertos do Sigefes e do Portal da Transparência do Estado).

Tabela 2 – Execução da despesa identificada por Programa Orçamentário do Estado.

Programas Orçamentários	Exercício de 2022		Exercício de 2023		Exercício de 2024	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Promoção, Autonomia, e Defesa dos Direitos das Mulheres (PPA 2020-2023)	7.899.178,55	95,56%	9.239.655,57	95,44%	0,00	0,00%

Outros Programas ⁷⁰	367.273,33	4,44%	441.887,15	4,56%	0,00	0,00%
Promoção, Autonomia, Enfrentamento a Todas as Formas de Violência e Defesa dos Direitos das Mulheres e Meninas (PPA 2024-2027)	0,00	0,00%	0,00	0,00%	6.383.785,26	100,00%
TOTAL	8.266.451,88	-	9.681.542,72	-	6.383.785,26	-

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados abertos do Sigefes e do Portal da Transparência do Estado).

Tabela 3 – Execução da despesa identificada por Ação Orçamentária do estado.

Ações Orçamentárias	Exercício de 2022		Exercício de 2023		Exercício de 2024	
Implementação dos Centros de Referência de Atendimento às Mulheres	7.889.178,55	95,44%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Promoção e Articulação Transversal para Prevenção, Enfrentamento e Combate à Violência contra Mulheres e Meninas	0,00	0,00%	4.800.440,45	49,58%	2.935.058,25	45,98%
Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais	0,00	0,00%	2.526.302,58	26,09%	1.936.581,32	30,34%
Ações de Desenvolvimento Pessoal, Empreendedorismo, Inclusão Produtiva e Digital e Autonomia Social e Econômica das Mulheres	0,00	0,00%	986.710,55	10,19%	0,00	0,00%
Promoção do Desenvolvimento Pessoal, Igualdade de Gênero, Bem-Estar e Cuidado de Mulheres e Meninas	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1.150.918,64	18,03%
Regionalização e Ações Transversais para Promoção da Igualdade de Gênero, Bem-Estar e de Cuidado das Mulheres e Meninas	0,00	0,00%	688.735,87	7,11%	0,00	0,00%
Administração da Unidade	0,00	0,00%	237.466,12	2,45%	357.003,05	5,59%
Outras Ações ⁷¹	377.273,33	4,56%	441.887,15	4,56%	4.224,00	0,07%
TOTAL	8.266.451,88	-	9.681.542,72	-	6.383.785,26	-

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados abertos do Sigefes e do Portal da Transparência do Estado).

⁷⁰ A equipe de auditoria classificou como “Outros Programas” o valor das despesas que não foram alocadas no programa temático principal.

⁷¹ A equipe de auditoria classificou como “Outras Ações” o valor das despesas que não foram alocadas nas ações elencadas na tabela.

407. Por fim, acrescenta-se uma “tabela-resumo”, elaborada por meio de uma combinação de Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários (POs), a fim de demonstrar os principais gastos identificados de uma forma mais intuitiva:

Tabela 4 – Tabela-Resumo das despesas identificadas do estado dos exercícios encerrados.

Políticas	Valor Liquidado		Parâmetros	
	2022	2023	2022	2023
Total Identificado	8.266.451,88	9.681.542,72	-	-
Centros e Núcleos Margarida	7.889.178,55	4.494.445,26	PO 2119	PO 2119
Casa Abrigo Estadual (CAE)	225.921,21	272.078,09	PO 1683	PO 1683
Pessoal Ativo e Encargos Sociais	-	2.526.302,58	-	Ação 2095
Administração da Unidade	-	237.466,12	-	Ação 2070
Ações de Desenvolvimento Pessoal, Empreendedorismo etc.	-	986.710,55	-	Ação 2332
Projeto Atlas das Mulheres do Estado do ES	-	400.000,00	-	PO 3110
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher do Estado do ES – CEDIMES	-	306.390,79	PO 1729	PO 1729
Agenda Mulher	141.352,12	80.899,96	PO 1669	PO 1669
Outras Despesas	10.000,00	377.249,37	-	-

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados abertos do Sigefes e do Portal da Transparência do Estado).

408. Com base nos dados apresentados, é pertinente fazer algumas considerações:

409. De fato, não é possível obter uma análise consolidada das despesas dos diversos planos, programas e ações destinados ao enfrentamento da VCMM. Algumas entidades que possuem ações dentro do Pacto Estadual não possuem qualquer identificação de seus gastos no orçamento. Entre elas estão: Sesp, PM-ES, PC-ES, Sesa, Sedu, Sejus, SEDH e Setades. Além disso, os órgãos autônomos TJES, MPES e DPES, apesar de possuírem despesas e núcleos específicos para o tema, também não possuem orçamento identificável.

410. Adicionalmente, destaca-se que a Sesm apresentou como diagnóstico na Câmara Técnica do Pacto Estadual que “algumas ações estão sendo executadas sem reflexos no PPA e sua programação orçamentária”. Tal situação se manteve para o PPA 2024-2027.

411. As tabelas apresentadas também demonstram que a identificação clara de, de pelo menos, uma secretaria com atuação central na política é fundamental para a transparência das despesas e controle, inclusive pela sociedade. Verifica-se, por exemplo,

que os gastos com os Centros e Núcleos Margaridas representaram quase metade das despesas identificadas no exercício de 2023.

412. Também se observa que os gastos totais estão aumentando. Para 2024, já foram executados, em apenas um semestre, cerca de 65% do montante gasto no ano anterior. Além disso, o orçamento inicialmente previsto para a Sesm era de R\$ 10,3 milhões, mas atualmente está em torno de R\$ 16 milhões, conforme relatório enviado pela SEP.

413. Entretanto, é essencial que os demais atores incluam suas ações no orçamento, proporcionando uma visão abrangente da política. Por exemplo, conforme documento enviado pela Sesm à equipe, a **Sesp** previu gastar cerca R\$ 4 milhões no projeto Mulher Segura ES e R\$ 10 milhões na Patrulha Maria da Penha durante o quadriênio 2024-2027.

414. Além disso, o estado recebeu transferências federais no valor de R\$ 3,5 milhões em 2023, provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), especificamente para o eixo de enfrentamento da violência contra a mulher. Desde 2018, o FNSP destina recursos para os estados, e, a partir de 2023, aloca 10% desses recursos para esse eixo. Está previsto um novo repasse em 2024 para o mesmo eixo, com valor semelhante.

415. Nesse contexto, a equipe de auditoria questionou à Sesm se esse valor estava previsto no orçamento da secretaria, se já havia sido aplicado e solicitou outras informações pertinentes. Contudo, a Sesm, após solicitar os dados à Sesp, ainda não forneceu retorno.

416. Em consulta realizada ao site do TransfereGov⁷², verificou-se que o plano de ação de 2023 contemplava “instalação de salas humanizadas, onde não há Deam e plantão especializado; oferta de atendimentos especializados, de modo itinerante, onde não há delegacia especializada; expansão de grupos reflexivos, gradualmente, a todos os municípios; capacitação etc.”. Com efeito, possivelmente, tais gastos serão realizados no âmbito da atuação da Sesp.

⁷² Disponível em: <https://fundos.transferegov.sistema.gov.br/transferencia/programa/consulta>. Acesso em: 06 set. 2024.

417. Assim sendo, os montantes mencionados no escopo da Sesp demonstram a representatividade dos gastos que não podem ser identificados no orçamento, tendo sido exemplificadas apenas algumas iniciativas de uma única secretaria.

418. Ressalte-se, ainda, que esse problema também ocorre em nível municipal. Salvo algumas exceções, muitos municípios não segregaram, durante o período de análise, os programas e ações relacionadas ao enfrentamento à VCMM. Isso inclui até municípios que dispõem de equipamentos especializados para o atendimento a mulheres, como os CRAMVIS.

419. A partir dos resultados dos questionários eletrônicos aplicados aos gestores municipais e da consulta à base de dados abertos do CidadES, do TCEES, constatou-se que apenas cinco municípios possuem Programas Orçamentários específicos voltados para políticas destinadas às mulheres. Além disso, somente onze municípios possuem ações orçamentárias específicas para esse fim.

420. Desse modo, a partir das evidências apresentadas, pode-se concluir que as fontes de financiamento das políticas de enfrentamento à VCMM, seja no âmbito estadual, seja no municipal, não estão completas e claramente identificadas nas respectivas programações-orçamentárias.

421. Com efeito, a consolidação do total de recursos públicos gastos nas ações de enfrentamento à VCMM, com base nos dados orçamentários disponíveis, é inviável. Para avaliar os montantes efetivamente gastos nessas ações, seria necessário solicitar, de cada ator envolvido, os custos específicos de suas atuações. No entanto, na maioria dos casos, não há um sistema de custos implementado de forma eficiente que permita segregar com precisão os custos de cada uma das políticas.

422. Apesar de não haver ilegalidade na ausência de segregação dos gastos entre as diferentes políticas, e reconhecendo a importância da flexibilidade gerencial para atingir os resultados pretendidos, é fundamental assegurar a transparência e a *accountability* do processo de decisão sobre a alocação de recursos.

423. Nesse sentido, se um gestor optar por transferir recursos do enfrentamento à VCMM para outras políticas, é importante que essa decisão seja claramente comunicada à

sociedade. Uma das funções dos orçamentos públicos é justamente garantir transparência. Quando a realocação de recursos não corresponde às prioridades previamente anunciadas, o processo de prestação de contas pode ser prejudicado, comprometendo a confiança na gestão pública.

424. Assim sendo, a intenção do Governo do Estado de fortalecer as políticas de enfrentamento à VCMM, conforme demonstrado em algumas publicações oficiais recentes⁷³, deve ser claramente refletida no orçamento. Isso pode ser feito por meio de marcadores que evidenciem o aumento dos gastos destinados a essa área temática, reforçando o compromisso com a transparência e a eficácia das ações implementadas.

Causas

425. Entre as possíveis causas para a situação encontrada, pode-se destacar a falta de compreensão da importância da desagregação dos dados para uma avaliação da efetividade das ações implementadas.

426. Além disso, alguns dos atores envolvidos na política têm a percepção de que seu papel no enfrentamento à VCMM não é suficientemente relevante para justificar uma segregação orçamentária em relação a suas outras políticas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

427. O primeiro efeito decorrente da situação encontrada é a falta de transparência quanto ao montante total de recursos alocados nos planos, programas e ações de enfrentamento à VCMM.

428. Nesse cenário, a ausência de uma visão clara e detalhada dos recursos alocados dificulta a avaliação das estratégias adotadas, a comparação entre as políticas dos diferentes entes e a identificação das áreas que necessitam de aprimoramento.

429. Outro efeito é a dificuldade na construção de indicadores eficazes, especialmente em relação aos programas orçamentários existentes. Isso também prejudica a tomada de

⁷³ Disponível em: <https://mulheres.es.gov.br/Not%C3%ADcia/programa-mulher-viver-tem-17-projetos-de-politicas-publicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 06 set. 2024.

decisões baseadas em critérios técnicos, uma vez que a falta de dados segregados e detalhados limita a capacidade de medir e avaliar o impacto das ações de forma precisa.

Boas práticas identificadas

430. A prática de ter uma secretaria independente e exclusivamente responsável pelo tema é uma boa prática para garantir a transparência orçamentária, como demonstrado pelo estado do Espírito Santo a partir de 2023.

431. Além disso, o estado tem adotado uma boa iniciativa ao utilizar marcadores orçamentários (POs) quando não é possível alocar uma ação exclusivamente para uma temática. Esses marcadores gerenciais, embora não obrigatórios, permitem separar dentro de uma ação orçamentária os valores destinados a diferentes iniciativas.

432. Destaca-se, ainda, a boa prática do estado em detalhar os recursos recebidos “fundo a fundo”, como no caso do FNSP, por meio do detalhamento da fonte de recursos. Embora essa prática seja útil para identificar os gastos, recomenda-se criar um detalhamento específico para o eixo de enfrentamento da violência contra a mulher, dado que as transferências foram recentemente divididas em três eixos distintos.

Recomendações

433. Com o objetivo de permitir a coleta, o registro e a análise detalhada dos dados de dados financeiros, fornecendo informações mais precisas e úteis para avaliar e direcionar as ações governamentais, a equipe de auditoria recomenda à Sesm:

- A.** Articular junto aos demais atores da rede de enfrentamento à VCMM a segregação⁷⁴, em termos orçamentários, dos recursos destinados às políticas públicas de enfrentamento, de modo a consolidar e divulgar o total gasto⁷⁵;

⁷⁴ A segregação das despesas pode ocorrer por meio das boas práticas identificadas de uso de PO e/ou detalhamento da fonte ou, ainda, via criação de uma metodologia de cálculo, como a agenda transversal da União.

⁷⁵ A divulgação dos dados pode se dar por meio do Portal da Transparência, acrescentando, por exemplo, dados sobre PO e detalhamento da fonte, os quais não são divulgados atualmente.

B. Incentivar os municípios a identificarem e detalharem de forma clara o orçamento destinado ao enfrentamento à VCMM.

Benefícios esperados

434. Espera-se que, após a implementação das recomendações, seja possível consolidar os gastos destinados ao enfrentamento à VCMM, inclusive as despesas municipais. Isso deverá aprimorar a transparência e ampliar a *accountability*, possibilitando uma visão mais clara dos recursos alocados e utilizados.

435. Além disso, espera-se que as informações adicionais geradas a partir dessas recomendações permitam identificar sinergias e lacunas nas políticas públicas voltadas para o enfrentamento à VCMM. Com uma base de dados mais robusta e transparente, será mais fácil alinhar esforços, detectar áreas que necessitam de aprimoramento e garantir que as políticas sejam mais eficazes e coordenadas.

5.2 AS METAS E INDICADORES INSTITUCIONALIZADOS NÃO SÃO CLAROS E/OU NÃO FORAM ATINGIDOS

436. Embora o estabelecimento de metas claras e a definição de indicadores de desempenho sejam elementos cruciais para o sucesso das políticas públicas, observa-se que há uma carência de indicadores de resultado institucionalizados. Além disso, as metas selecionadas para o marco lógico da política, em grande parte, não são específicas e/ou mensuráveis e, algumas delas não estão sendo alcançadas.

Critérios

437. Metas e indicadores são considerados elementos indissociáveis da construção das políticas públicas. Esses dois elementos devem prever a medição do progresso e das conquistas alcançadas, além da disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte ao acompanhamento do desempenho da política.

438. As metas são as declarações de resultado a serem alcançados em determinado prazo, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo. Os indicadores, por sua vez, são medidas quantitativas ou qualitativas utilizadas para avaliar a magnitude, a dinâmica e o impacto dos problemas públicos. Podem ser usados para a identificação de um problema público, bem como para o acompanhamento dos possíveis progressos após a intervenção governamental.

439. Em suma, ambos são importantes para mensurar o alcance dos objetivos definidos para a política pública, sendo que o próprio desenho da política deve conter esses elementos, com vistas ao seu monitoramento e avaliação. Em outras palavras, um bom plano de implementação de uma política deve sintetizar a estratégia governamental adotada para o tratamento do problema público, detalhando não só seu escopo, diretrizes e custos, mas também suas metas, indicadores e objetivos.

440. Além disso, segundo as boas práticas administrativas, as metas devem ser: **específicas** (refletir informações claras e comunicáveis, objetivando um aspecto específico a ser submetido a mudanças pela intervenção); **mensuráveis** (possibilitar que se meça os resultados e se atingiu os objetivos); **atingíveis** (ser alcançável e realista em relação ao contexto em que se insere a intervenção); **relevantes** (refletir informações importantes dos

componentes que medem); e **temporais** (explicitar a periodicidade com que precisarão ser medidos)⁷⁶.

441. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, são boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas, dentre outras: definir **indicadores** de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública; definir **metas** objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado; e estabelecer frequência de verificação do desempenho da política.

442. Outro ponto importante é a divulgação para a sociedade das metas e dos indicadores utilizados para medir o desempenho das políticas públicas. Isso possibilita que a população acompanhe o progresso e verifique se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados e se realmente impactam a vida da população-alvo da política. Ao promover a transparência e permitir que a sociedade exerça um papel ativo na fiscalização, os gestores públicos garantem a *accountability* de suas ações, promovendo maior confiança e efetividade na governança.

443. Nesse contexto, destaca-se a recentíssima Lei 14.899/2024 que dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

444. De acordo com o artigo 2º da lei, todos os entes federativos, incluindo os municípios, devem priorizar a elaboração e a implementação de um plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Esse plano será de abrangência decenal, com atualização obrigatória a cada dois anos, visando ao monitoramento contínuo da execução e dos resultados das metas e ações estabelecidas. Além disso, o § 2º da lei determina que apenas os entes federativos que apresentarem regularmente seus planos de metas terão acesso aos recursos federais destinados à segurança pública e aos direitos humanos.

⁷⁶ Trata-se do método *Smart* (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic e Timely*), amplamente divulgado pelo TCU para análise do atributo da qualidade das metas e indicadores.

445. Trata-se, portanto, de uma estratégia do governo federal para fomentar a criação de planos com sinergia entre os entes federativos e melhorar as metas definidas para a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

446. No âmbito estadual, as metas e indicadores sobre o enfrentamento à VCMM estão institucionalizados nos seguintes instrumentos: Pacto Estadual, Planejamento Estratégico do Governo do Estado e nas leis orçamentárias.

447. Por fim, cabe destacar o conceito de eficácia, que é foco dessa fiscalização: refere-se à capacidade da política pública alcançar os objetivos e metas propostos, demonstrando o sucesso de sua implementação.

Situação encontrada, evidências e análise

448. Com o objetivo de avaliar se as metas e objetivos dos planos, programas e ações para o enfrentamento à VCMM foram atingidos no período auditado, foram analisados: os documentos disponibilizados à equipe, as leis orçamentárias de 2022 a 2024, os relatórios estatais de prestações de contas do Governo do Estado para o TCEES e para a ALES (relatório de avaliação do PPA), bem como consultas aos dados do Sigefes.

449. Dentro dessa perspectiva, a equipe de auditoria identificou problemas na construção das políticas públicas de enfrentamento à VCMM. Observou-se que há poucos indicadores institucionalizados e que muitas metas não são específicas ou mensuráveis, o que dificulta a avaliação precisa do progresso e dos resultados. Além disso, mesmo entre as metas mensuráveis, há exemplos de metas que não foram atingidas no período analisado.

450. No que se refere aos objetivos e metas presentes no Pacto Estadual, observou-se que, quanto ao objetivo específico de “reduzir os índices de violência contra as mulheres no estado do Espírito Santo”, não há clareza sobre quais índices específicos se pretende reduzir. Além disso, o documento não menciona os indicadores que serão utilizados para medir o desempenho da política.

451. Em relação às metas estabelecidas, a maior parte delas carece de características básicas de especificidade e mensurabilidade. Das 79 metas definidas para os 5 eixos do

Pacto Estadual, poucas são formuladas de maneira clara (específica) e mensurável. Ademais, a maioria das metas refere-se a insumos ou produtos (entregas) dos atores envolvidos.

452. Embora essas metas sejam importantes, muitas vezes não são claras, como no caso de “Lei Maria da Penha aplicada”, que pode ser interpretada de diferentes maneiras, dificultando o seu real entendimento; nem mensuráveis, como “pessoas capacitadas” ou “atendimento ampliado”, sem especificar a quantidade ou o nível a ser atingido.

453. Nesse contexto, apesar da certeza de que a adesão ao Pacto pelos atores estatais envolvidos é essencial para o enfrentamento à VCMM, a medição dos seus benefícios é prejudicada pela ausência de clareza e especificidade das metas e objetivos estabelecidos.

454. O Planejamento Estratégico do Governo do Estado, por sua vez, é um importante documento de planejamento estatal que sintetiza os projetos prioritários para períodos de quatro anos.

455. No “Eixo 1 +Qualidade de Vida aos Capixabas”, há os desafios de “promover ações pela igualdade de gênero” e “reduzir o homicídio de mulheres, o feminicídio e outras formas de violência”. Entre os projetos prioritários relacionados desse instrumento, destacam-se “Homem que é Homem”, “Patrulha Maria da Penha” e “Adesão ao Pacto Estadual pelos Municípios”, que constam nos planos de 2019-2022 e de 2023-2026.

456. No planejamento anterior, constava a implantação dos Centros e Núcleos Margarida e, no atual, a meta é integrá-los e garantir seu pleno funcionamento, sem prever qualquer expansão adicional. Para 2023-2026, foi incluído também o projeto de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, com entrega de quatro casas de acolhimento provisório para mulheres em situação de violência, ainda não realizado pela Setades.

457. Das cinco metas propostas, todas são específicas e mensuráveis, diferentemente das metas do Pacto Estadual. De acordo com informações fornecidas pelas secretarias envolvidas, as metas do plano de 2019-2022 foram atingidas, enquanto as atuais ainda estão em vigor, não havendo informações de entregas parciais por exercício.

458. Ressalte-se que poderia haver maior transparência sobre esse instrumento. Embora o site da SEP apresente o Planejamento Estratégico de 2019-2022 na íntegra, bem como a apresentação dos resultados, a versão mais recente do documento não foi publicada, e não há apresentações anuais dos resultados alcançados⁷⁷.

459. Cabe mencionar também que a Lei do PEPMES, embora não mais vigente, estabeleceu, em seu “Eixo 4: enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres”, 76 metas, muitas delas específicas e mensuráveis. No entanto, a maior parte delas são metas de insumo ou produto, e não são citados os indicadores a serem utilizados. Por exemplo, um dos objetivos desse eixo é reduzir os índices de todas as formas de violência contra as mulheres, mas os indicadores específicos não são mencionados.

460. Em relação ao atingimento de metas, conforme relatório apresentado pela Sesm, treze delas não foram executadas no período até 2022, e 21 tiveram um índice de execução menor ou igual a 50%. Apenas dezesseis metas foram consideradas alcançadas, representando 21% do total estabelecido.

461. No âmbito orçamentário, vigora no país o chamado Orçamento-Programa, um instrumento de planejamento multidimensional da ação governamental que funciona por meio da elaboração dos programas de trabalho, atividades e projetos específicos voltados a alcançar determinados objetivos e metas.

462. Esse tipo de orçamento estabelece uma ligação entre o planejamento e os objetivos pretendidos, permitindo maior transparência nas ações, metas e resultados a serem alcançados.

463. No enfrentamento à VCMM, os principais programas orçamentários do período analisado foram: “Promoção, Autonomia, e Defesa dos Direitos das Mulheres”, presente no PPA 2020-2023 e comandado pela SEDH, e “Promoção, Autonomia, Enfrentamento a Todas as Formas de Violência e Defesa dos Direitos das Mulheres e Meninas” no PPA 2024-2027, com a Sesm como unidade responsável.

⁷⁷ Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/planejamento-estrategico>. Acesso em: 06 set. 2024.

464. Para o melhor entendimento da estrutura do PPA, apresenta-se, a seguir, figura elaborada pela SEP, em documento enviado pela Sesm:



Figura 7: Estrutura do PPA 2024-2027 do Estado do Espírito Santo.

Fonte: SEP-ES.

465. Observa-se uma conexão entre os dados do Planejamento Estratégico e a estrutura do PPA, evidenciando que as entregas geram produtos. Ao analisar os exercícios de 2022 e 2023, nota-se que grande parte das metas inicialmente pactuadas no PPA 2020-2023 não foi alcançada pelo programa da SEDH, que era o órgão responsável na época.

466. Por exemplo, a meta física de implementar dezoito centros (Margaridas) para o quadriênio 2020-2023 não foi atingida. Foram alcançados nove centros em 2022 e, para 2023, um novo centro foi inaugurado, alcançando dez Centros e Núcleos em funcionamento. Assim, verifica-se que a meta proposta para o PPA 2020-2023 não foi cumprida.

467. Além disso, não foram alcançadas as metas relacionadas à capacitação de pessoas nas Ações de articulação e formação em gênero e ao atendimento de municípios pela Ação de unidades móveis de atendimento às mulheres do campo, entre outras. Essas metas foram descontinuadas após a criação da Sesm em meados de 2023, quando a secretaria assumiu o programa orçamentário principal para as mulheres, substituindo a SEDH.

468. Adicionalmente, nos programas orçamentários mencionados, há indicadores de resultado, como a taxa de feminicídios e a taxa de homicídios de mulheres. Contudo, não foram estabelecidas metas específicas para esses indicadores.

469. É importante destacar o diagnóstico apresentado pela própria SEP, em um documento à Sesm, que indicou a ausência de metas para os indicadores de resultado no PPA anterior. Infelizmente, essa situação persiste no PPA 2024-2027.

470. Além disso, observa-se que poucos dispositivos mencionados incluíram indicadores de desempenho. Para uma política eficiente, não é suficiente monitorar apenas indicadores de dispêndio orçamentário e de produtos/serviços entregues pelos programas. É essencial ter uma cadeia completa de indicadores que abranja insumos/recursos, processos, produtos, resultados e impactos para acompanhar efetivamente o desempenho da política e identificar possíveis riscos de insucesso.

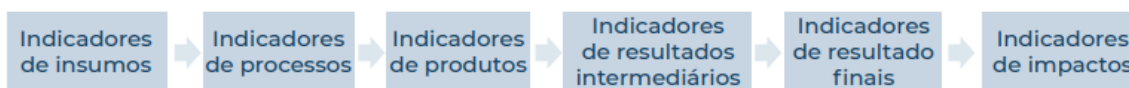


Figura 8: Cadeia de Indicadores.

Fonte Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

471. Ante o exposto, propõe-se que:

472. Em todas as metas estabelecidas para políticas, planos ou ações, independentemente do instrumento jurídico, deve-se garantir que essas metas estejam com conformidade com as boas práticas de definição presentes na doutrina.

473. Acrescente-se indicadores de resultado na política como um todo, incluindo indicadores que avaliem não apenas produtos, mas também processos, resultados intermediários e/ou finais, bem como o impacto da política. Por exemplo, além dos indicadores institucionalizados como a taxa de feminicídio e a taxa de homicídios de mulheres, podem ser considerados, de forma exemplificativa:

- Taxa de mulheres vítimas de crime de lesão corporal dolosa por 100 mil; Taxa de estupro de meninas e adolescentes por 100 mil;
- Percentual de mulheres mortas por feminicídio que possuíam MPU ativa; percentual de mulheres mortas por feminicídio que possuíam avaliação de risco alta no Formulário de Avaliação aplicado; percentual de homens com restrição de aproximação e que

participaram de grupos reflexivos; homens autores de feminicídio por situação (Ex: foragidos);

- Percentual de crimes de estupro esclarecidos; percentual de mulheres que relataram ter acesso rápido ao atendimento das DEAMs; índice de inquéritos concluídos nas DEAMs;
- Tempo médio para a obtenção da MPU; taxa de reincidência de violência de gênero; melhoria na percepção de segurança das mulheres; etc.

474. Certamente, a implementação de Centros de Referência, a adesão dos municípios ao pacto e a capacitação são importantes, mas a diversidade de indicadores é essencial para uma avaliação completa da política. Incluir indicadores que abranjam toda a rede de atuação (não apenas do Executivo), aspectos de prevenção e combate, e diferentes microrregiões ou perfis de vítimas permite uma análise mais detalhada da eficácia da política, identificando áreas de sucesso e necessidade de melhorias.

Causas

475. Uma possível causa para a presença de poucos indicadores de resultado nos instrumentos mencionados é o desconhecimento da importância no monitoramento de políticas públicas e da necessidade de sua divulgação para a sociedade.

476. A falta de clareza nas metas, como a ausência de mensurabilidade e especificidade, pode resultar do desconhecimento das boas práticas para a definição de metas eficazes.

477. O não atingimento de algumas metas pode ser atribuído à natureza transversal da política, que depende de múltiplos atores, e ao fato de que a secretaria anterior responsável pelo Pacto (SEDH) não se dedicava exclusivamente a essas políticas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

478. A ausência de indicadores bem estabelecidos dificulta o controle interno, externo e social, pois impede a identificação das áreas prioritárias que necessitam de intervenção estatal no enfrentamento do problema público.

479. A manutenção de metas não específicas e não mensuráveis resulta em uma linha estratégica genérica do Governo do Estado, o que dificulta a cobrança pela sociedade e a avaliação pelos órgãos de controle. Além disso, essa falta de clareza pode fazer com que a

política não atinja a população-alvo impedindo que ela produza mudanças na situação atual da VCMM no estado.

Boas práticas identificadas

480. Uma boa prática identificada foi o Governo do Estado ter criado uma secretaria exclusiva para tratar as políticas para as mulheres, possibilitando um maior conhecimento sobre o tema e o estabelecimento de metas e indicadores mais específicos e relevantes para avaliação.

481. O advento da Lei 14.899/2024, inclusive, oferece uma oportunidade estratégica para que o estado proponha aos municípios a adoção de práticas semelhantes, especialmente com o suporte dos novos painéis desenvolvidos pelo IJSN. Esses painéis facilitam o acesso a dados locais de violência, permitindo que os municípios estabeleçam metas mais alinhadas com suas realidades específicas, aprimorando assim o enfrentamento à VCMM.

Recomendações

482. Para permitir a melhoria na definição de metas e indicadores das políticas públicas de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria recomenda à Sesm:

A. Utilizar metas específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais para o Pacto Estadual que está em elaboração e definir e divulgar um conjunto de indicadores da política, abarcando os processos, os resultados intermediários e/ou finais e os impactos e resultados;

B. Auxiliar os municípios no estabelecimento dos planos de metas previstos na Lei 14.899/2024.

Benefícios esperados

483. Espera-se que a definição de metas mais bem elaboradas e de indicadores abrangentes forneça uma visão clara e completa sobre a política de enfrentamento à VCMM, facilitando o alcance de resultados e auxiliando na tomada de decisão dos gestores.

5.3 INOBSERVÂNCIA DOS RESULTADOS DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

484. Embora o monitoramento constante e a avaliação periódica do desempenho das políticas, programas e ações de enfrentamento à VCMM sejam fundamentais para melhorar a qualidade dos gastos, não há avaliação suficiente e o orçamento atual não reflete adequadamente os resultados dessas políticas.

Critérios

485. Conforme estabelecido pela CF/1988, por meio da Emenda Constitucional nº 109/2021, os órgãos e entidades da administração pública, individualmente ou em conjunto, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (art. 37, § 16).

486. A EC nº 109/2021 alterou ao art. 165 da CF/1988, ao dispor, em nova redação, que as leis orçamentárias devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, conforme estabelecido no § 16 do art. 37. A principal motivação desta emenda, que também introduziu outras mudanças, foi impor medidas de controle sobre o crescimento das despesas dos entes federativos.

487. As mencionadas alterações legislativas, em resumo, evidenciaram a importância atribuída pelo legislador ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas para fornecer informações que orientem decisões e melhorem a alocação de recursos públicos.

488. Nesse contexto, é necessário diferenciar os conceitos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Monitoramento “é um processo contínuo, que acompanha o que está acontecendo com um determinado programa e usa os dados coletados para informar sobre sua implementação e fornecer subsídios para a gestão e tomada de decisões no dia a dia” (BANCO MUNDIAL)⁷⁸.

⁷⁸ Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/551591524130557481/pdf/59998-PORTUGUESE-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 06 set. de 2024.

489. As avaliações, por sua vez, são análises periódicas e objetivas acerca da concepção, da implementação ou resultado de políticas públicas, projetos ou programas planejados, em andamento ou concluídos (BANCO MUNDIAL) ⁷⁹.

490. Com efeito, o monitoramento e a avaliação são essenciais para a formulação de políticas baseadas em evidências. Eles fornecem o núcleo básico de ferramentas necessárias para aprimorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e programas em várias etapas da implementação.

491. No âmbito estadual, as sucessivas LDOs estabelecem que “a alocação dos recursos nas Leis Orçamentárias e em seus créditos adicionais, bem como a respectiva execução serão feitas de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a **avaliação dos resultados dos programas de governo**”. Além disso, elas dispõem também que “A SEP dará publicidade ao resultado da avaliação anual do PPA”.

492. Especificamente sobre as políticas de enfrentamento à VCMM, a Câmara Técnica é responsável por propor e elaborar as metas e ações do Pacto Estadual, assim como acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento dessas metas.

493. Destaca-se que, em 2017, o estado criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (Simapp), com base na Lei Estadual 10.744/2017. Os principais objetivos desse sistema são institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada com o ciclo orçamentário, aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual e melhorar a qualidade do gasto público.

494. Por fim, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU possui como blocos de controle a “operação e monitoramento” e a “avaliação da política pública”. Seu objetivo é estabelecer critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, visando melhorar o desempenho e os resultados das políticas e aprimorar os processos de formulação, implementação e avaliação.

⁷⁹ Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/551591524130557481/pdf/59998-PORTUGUESE-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 06 set. de 2024.

Situação encontrada, evidências e análise

495. Para avaliar se as sucessivas leis orçamentárias observam os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, foram analisados os documentos disponibilizados, as leis orçamentárias de 2022 a 2024, bem como os planos estaduais de monitoramento e avaliação do IJSN elaborados dentro do período auditado.

496. Preliminarmente, destaca-se que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas são prejudicados quando não há uma alocação clara de recursos nas leis orçamentárias para programas e projetos específicos de uma temática, conforme disposto no achado **5.1**.

497. Em outros termos, observa-se uma baixa correlação entre o orçamento e os programas e ações de alguns dos atores envolvidos na política, conforme diagnosticado pela própria Sesm na avaliação para o PPA vigente. Essa situação dificulta o monitoramento das políticas bem-sucedidas e a identificação das que precisam ser reorientadas ou extintas.

498. Além disso, a avaliação exigida pela LDO sobre os resultados do PPA, evidentemente, abrange apenas a análise dos produtos e metas descritos nesse instrumento legal. Na verdade, trata-se de um simples monitoramento dos recursos financeiros e dos resultados das poucas metas físicas especificadas no PPA.

499. Nesse contexto, cabe acrescentar o diagnóstico trazido pela SEP, conforme documento enviado pela Sesm, indicou a ausência de metas para os indicadores de resultado no PPA anterior. Essa deficiência persiste no PPA 2024-2027, limitando ainda mais o escopo da avaliação do PPA.

500. Além disso, segundo a Sesm, a Câmara Técnica se reúne periodicamente para discutir os resultados das metas do Pacto Estadual. Essa tarefa inclui a verificação das metas pactuadas, e os resultados dessas discussões deveriam subsidiar a elaboração do orçamento.

501. No entanto, não foi comprovada a existência de um plano para o monitoramento e a reorientação dos rumos da aplicação financeira das leis orçamentárias, seja para a manutenção ou descontinuidade de um programa ou ação.

502. No que se refere à avaliação de política pública, também não foram apresentados elementos que comprovem sua realização no período auditado. Apesar de o Simapp ser uma ferramenta importante para a avaliação, nenhum dos planos estaduais de monitoramento e avaliação do IJSN, de 2022 a 2024, abordou o enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas⁸⁰. Além disso, não foram comprovadas avaliações *ex-ante* dos projetos novos ou *ex-post* dos antigos.

503. Destaca-se que, sob a perspectiva do órgão fiscalizador, a avaliação de resultados e impactos das políticas públicas, consiste, basicamente, em verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados demonstram o valor público da política, orientando os decisores sobre a necessidade de continuidade, otimização ou extinção da política. Revisões periódicas da qualidade dos gastos públicos são essenciais para avaliar os resultados no médio e longo prazo.

504. Nesse sentido, a ausência de mecanismos perenes de avaliação e monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à VCM, bem como o fato de que seus resultados não embasam a elaboração das leis orçamentárias, constitui uma fragilidade. Isso compromete a capacidade do gestor público de selecionar a melhor alocação dos recursos para as diferentes políticas.

505. Por fim, embora a escolha de concentrar esforços na avaliação de outras políticas públicas seja uma decisão discricionária do gestor, é crucial reconhecer que a violência contra as mulheres e meninas no Espírito Santo continua sendo um problema público relevante, com taxas de violência superiores à média nacional.

Causas

506. A primeira causa identificada para a ausência de avaliação é que a cultura de avaliação de políticas públicas é relativamente recente no país. Muitos formuladores de políticas públicas ainda não têm plena consciência dessa boa prática ou confundem o simples monitoramento de algumas metas com uma avaliação sistemática e abrangente das políticas implementadas,

⁸⁰ No exercício de 2019, que não está no escopo da presente auditoria, o Simapp realizou duas avaliações nessa área temática: programa “Patrulha Maria da Penha” e projeto “Homem que é Homem”, ambos da Sesp.

507. Além disso, ainda não se desenvolveu uma prática consolidada de geração de dados e indicadores sobre as políticas, sob diferentes óticas. Muitos gestores públicos podem não buscar a criação de indicadores próprios e utilizar apenas os já existentes, inclusive por receio da prestação de contas sobre seus resultados.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

508. Um dos possíveis efeitos da manutenção da situação encontrada é a ineficácia das políticas. A ausência de avaliação, que identifique os riscos e desvios necessários, pode manter políticas ineficientes, com desperdício de recursos públicos.

509. Outra consequência é a falta de transparência e *accountability*, pois, sem uma avaliação adequada, a prestação de contas sobre os resultados atingidos torna-se mais difícil e menos precisa.

Boas práticas identificadas

510. O Simapp é um sistema pioneiro no Brasil, tendo surgido antes da emenda constitucional que passou a exigir o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Seria interessante que o governo ampliasse o rol de políticas analisadas anualmente, para incluir políticas ou programas de enfrentamento à VCMM.

511. Além disso, os novos painéis criados em 2024 pelo IJSN no Observatório MulherES contribuirão para qualificar a análise e o monitoramento dos indicadores pela Câmara Técnica do Pacto Estadual.

512. Também merece destaque a recente inclusão do eixo Mulher Viver + no Programa Estado Presente que já possui um histórico de acompanhamento de índices e *expertise* em monitoramento de dados sobre violência.

Recomendações

513. Com objetivo de permitir o aprimoramento no processo de monitoramento contínuo e a avaliação periódica das políticas públicas de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria recomenda à Sesm:

- A.** Solicitar, junto ao governo estadual, a inclusão, no âmbito do Simapp, de algum programa ou ação de enfrentamento à VCMM no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação para 2025;
- B.** Criar um plano de monitoramento e avaliação no âmbito do novo Pacto Estadual para o enfrentamento à VCMM, implementando uma análise sistêmica da política⁸¹.

Benefícios esperados

514. O principal benefício esperado é a realização de um monitoramento constante e uma avaliação periódica das políticas públicas de enfrentamento à VCMM. Isso permitirá que a concretização dos objetivos programados e o aperfeiçoamento do desempenho governamental.

⁸¹ É desejável que esse plano inclua um conjunto de indicadores variados e que os resultados do monitoramento e avaliação sejam divulgados. A ideia é combinar diversos indicadores, possibilitando capturar diferentes dimensões do fenômeno, evitando que uma visão isolada de um único indicador leve a interpretações limitadas ou incompletas.

6 GESTÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES

515. Este capítulo apresenta os achados de auditoria sobre a gestão de dados e informações no enfrentamento à VCMM. A gestão eficiente de dados e informações é fundamental para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

516. Serão examinados como os dados são coletados, armazenados, analisados e utilizados pelos atores responsáveis por promover ações de prevenção, proteção e acolhimento.

517. A análise busca identificar as práticas adotadas, os desafios enfrentados e as oportunidades de melhoria, com o objetivo de garantir que a boa gestão de dados possa contribuir para a redução da violência de gênero e a proteção dos direitos das mulheres e meninas.

518. O capítulo contempla um achado: “Ausência de base de dados padronizada, unificada e acessível aos diferentes atores governamentais da rede de combate à violência contra as mulheres e meninas”.

519. Cada descrição de achado é composta, além da situação encontrada e dos critérios, das causas, dos efeitos, das boas práticas identificadas, das propostas de encaminhamento e dos benefícios esperados com sua implementação.

6.1 AUSÊNCIA DE BASE DE DADOS PADRONIZADA, UNIFICADA E ACESSÍVEL AOS DIFERENTES ATORES GOVERNAMENTAIS DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E MENINAS

520. A auditoria revelou que a Sesm não instituiu uma base de dados padronizada, unificada e acessível sobre VCMM, integrando as informações produzidas pelos diferentes órgãos que fazem parte da rede de atendimento.

Critérios

521. A LMP estabelece que uma de suas diretrizes é a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (art. 8º, II).

522. No âmbito do Espírito Santo, o PEPMES definiu as seguintes ações prioritárias:

- estabelecer sistema integrado de comunicação (informatizado) entre os serviços da rede de atendimento, permitindo a institucionalização da rede e dos fluxos de atendimentos (ação 4.1.03);
- a criação e potencialização do Sistema Estadual de Dados sobre a Violência Contra as Mulheres, priorizando a correta notificação e, conseqüentemente as análises dos dados sobre violência contra as mulheres (ação 4.1.29);
- implementar e consolidar o observatório da Lei Maria da Penha (ação 4.2.06).

523. O Pacto Estadual, por sua vez, definiu como ações articuladas e integradas:

- centralizar os dados de violência contra a mulher no Instituto Jones dos Santos Neves, objetivando a sistematização e publicização periódica do mesmo. Envio regular de informação pelos órgãos parceiros (SEDH, Sesp, Setades, MPES, TJES, PF, Sesa) para o IJSN que realizará a análise permanente dos diversos dados disponibilizados (ação 2.2.4);
- construir o Cadastro Integrado DEAM, IML, MPES, DPES, VARA (ação 2.2.5);
- formar e criar, em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves, o Banco de Dados de Cadastramento Legal, objetivando gerar estatística da mulher em situação de violência e também do agressor, quantitativa e qualitativamente (ação 3.1.10).

524. Mais recentemente, a Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra a Mulher no Estado do Espírito Santo (Lei 12.085/2024), definiu dentre os seus objetivos:

II - **tabular, padronizar, sistematizar, harmonizar e integrar** o sistema de registro e de armazenamento das informações de violência contra a mulher;

III - a metodologia utilizada deverá seguir um **padrão único** para a coleta e tabulação dos dados; (g.n.)

525. De acordo com o art. 7º da LC 1.038/2023, compete à Assessoria Estratégica Institucional da Sesm atuar no processo de sistematização de dados, de informações e de procedimentos institucionais, disponibilizando-os na forma de conhecimento estratégico.

526. Portanto, é importante que a Sesm implante uma base de dados unificada e integrada para registrar as situações de violência enfrentadas pelas mulheres e meninas no Espírito Santo. Sem essa base, a eficácia das políticas públicas de combate à violência de gênero não pode ser adequadamente monitorada e avaliada, o que compromete a garantia dos direitos à vida e à integridade física das mulheres.

Situação encontrada, evidências e análise

527. A auditoria revelou, a partir das respostas aos questionários e requisições de informações enviados aos diversos órgãos que compõe a rede de atendimento, que o estado não dispõe de uma base de dados integrada, unificada e acessível.

528. No entanto, foram obtidas informações relevantes sobre as bases de dados utilizadas pelas secretarias e órgãos da rede de atendimento. Verificou-se que alguns deles, de forma insular⁸², gerenciam dados e informações relativos à violência de gênero, gerados em seus atendimentos. A seguir, estão as informações identificadas.

529. Enquanto não é instituído um sistema de dados integrados, as políticas e análises relacionados ao enfrentamento da VCMM se baseiam em bancos de dados parciais. Estes incluem:

- Sistema Delegacia Online (Deon)⁸³ da Sesp
- Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher
- Sistema de Informação do SUS para Vigilância em Saúde (e-Sus VS)⁸⁴ da Sesa

⁸² Em banco de dados, o termo "insular" é frequentemente usado para descrever algo isolado, separado ou independente do restante. Esses termos se referem a dados ou sistemas que não estão integrados ou que não interagem facilmente com outros conjuntos de dados, o que pode ocorrer em situações em que sistemas de informação operam de maneira independente, sem comunicação entre si.

⁸³ Disponível em <https://deon.sesp.es.gov.br/>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁸⁴ Disponível em <https://esusvs.saude.es.gov.br>. Acesso em: 06 set. 2024.

- Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA)⁸⁵ da assistência social
- Sistema de Gestão de Autos do Ministério Público (Gampes)
- Processo Judicial Eletrônico (PJE)⁸⁶ do Poder Judiciário

530. A Sesp utiliza o sistema Deon, para registrar ocorrências e instruir os procedimentos de investigação, como inquéritos policiais. O Deon também cadastra peças e documentos relacionados aos procedimentos investigativos.

531. O Deon é uma base de dados única para o registro de todas as ocorrências policiais, mas não possui uma base específica para VCMM. A partir de 2018, a série histórica dos registros foi considerada satisfatória, com 98% das unidades policiais utilizando o sistema. No entanto, o Deon não se integra com outros sistemas ou bases de dados, limitando a integração e a análise mais abrangente das informações.

532. Até 2024, os dados de registro de ocorrências de VCMM armazenados no Deon eram acessíveis apenas para agentes de segurança pública autorizados, órgãos da rede que solicitassem formalmente as estatísticas à Sesp, ou mediante pedidos de acesso à informação com base na Lei de Acesso à Informação.

533. A partir de julho de 2024, foi lançado o Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher, que oferece acesso amplo e público aos dados estatísticos das ocorrências policiais. O painel permite a visualização de informações segregadas por ano, município, região, microrregião, faixa etária, cor da pele, tipo de crime e tipo de local.

534. A Sesa possui várias bases de dados que auxiliam na gestão da violência de forma geral, com capacidade para segmentar informações por gênero e faixa etária. No entanto, os sistemas e dados desta secretaria são voltados principalmente para o atendimento e assistência em saúde, e não para o enfrentamento direto da violência.

535. As principais bases de dados da saúde relevantes para o enfrentamento à VCMM são:

⁸⁵ Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁸⁶ Disponível em <https://pje.tjes.jus.br/pje/login.seam>. Acesso em: 06 set. 2024.

- Sistema de Internação Hospitalar (SIH)⁸⁷: registra os atendimentos provenientes de internações hospitalares que foram financiadas pelo SUS.
- Sistema de Informação de Mortalidade (SIM)⁸⁸: registra os dados quantitativos e qualitativos sobre óbitos ocorridos no Brasil.
- Sistema Nacional de Agravos de Notificação (Sinan)⁸⁹: registrou, até 2019, as notificações e investigações de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória.
- e-SUS Vigilância em Saúde (e-Sus VS): sistema oficial para Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública do Estado, implantado em 2020.

536. Essas bases de dados são alimentadas em tempo real pela Vigilância de Acidentes e Violência (Viva) em nível municipal, regional e estadual. Os dados são enviados ao DATASUS anualmente, sendo a atualização mais recente disponível referente ao ano de 2023.

537. Os dados estatísticos do sistema e-Sus VS podem ser obtidos no painel de monitoramento das violências interpessoais e provocadas⁹⁰, recentemente lançado de forma pública pelo Núcleo Especial de Vigilância Epidemiológica. Este oferece várias visualizações, incluindo: notificações da última semana, dos últimos 14 dias, dos últimos 100 dias, distribuição espacial, notificações por mês e ano, por sexo, raça/cor, faixa etária e escolaridade, por ocupação da vítima, por bairros, por tipo de violência, taxa de incidência por 100 mil habitantes, casos de violência sexual, dados do provável autor, dentre outras.

⁸⁷ Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/fres.def>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁸⁸ Disponível em <https://datasus.saude.gov.br/mortalidade-desde-1996-pela-cid-10>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁸⁹ Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinannet/violencia/bases/violebrnet.def>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁹⁰ Disponível em <https://app.wiki.saude.es.gov.br/pt-br/vigilanciasaude/paineis>. Acesso em: 06 set. 2024.

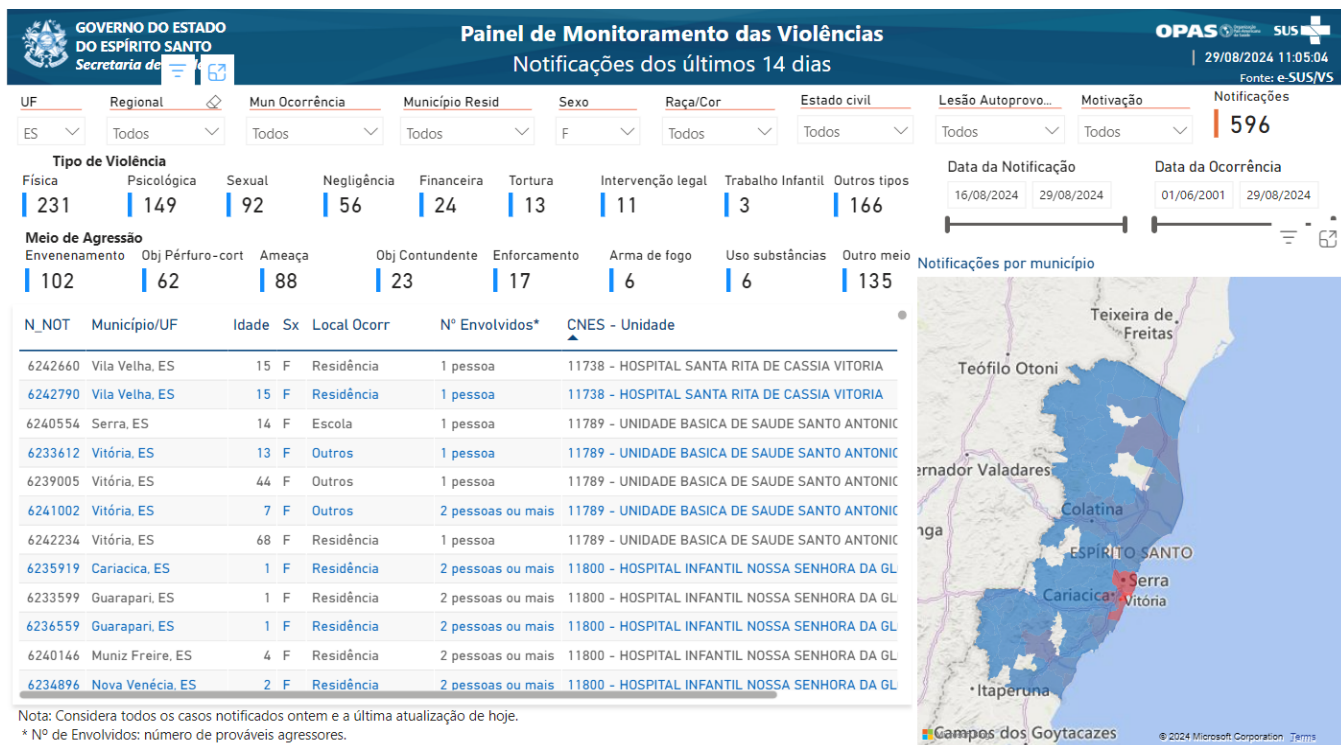


Figura 9: Painel com os dados estaduais de notificações de violência contra mulheres dos últimos 14 dias.

Fonte: Núcleo Especial de Vigilância Epidemiológica da Sesa.

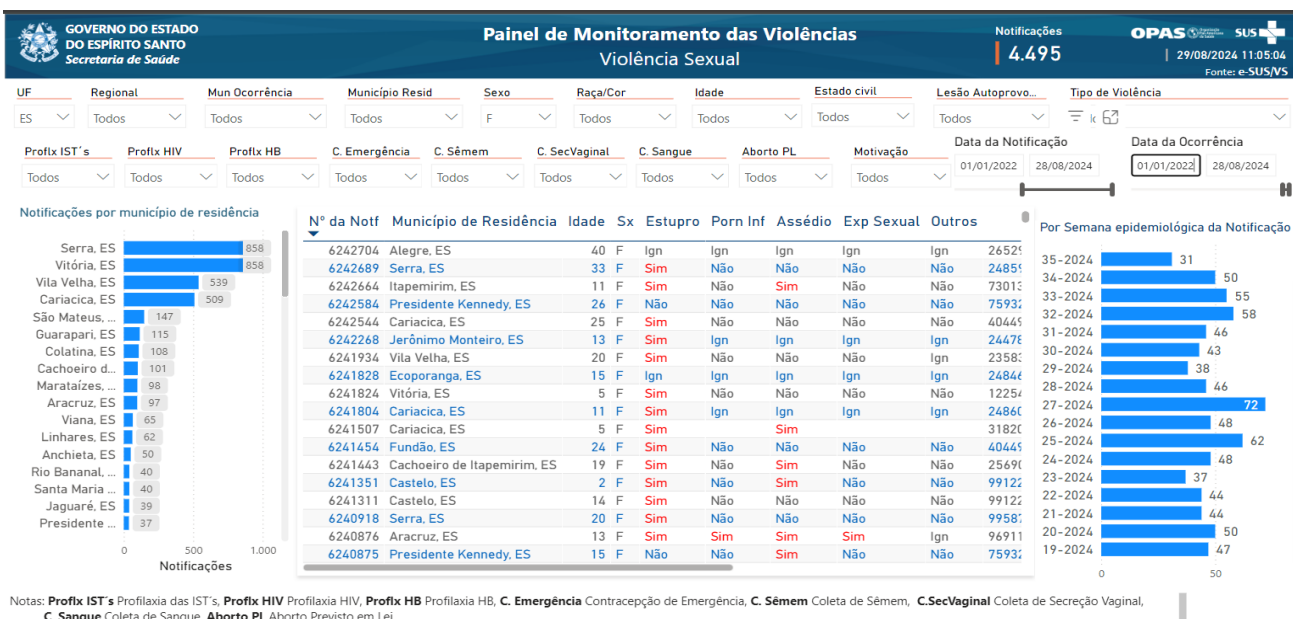


Figura 10: Painel com os dados estaduais de notificações de violência sexual contra mulheres desde 2022.

Fonte: Núcleo Especial de Vigilância Epidemiológica da Sesa.

538. A Sedu não dispõe de uma base de dados específica para violência contra mulheres e meninas no contexto escolar. No entanto, as escolas municipais e estaduais registram e notificam casos de violência por meio da Ficha de Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada⁹¹, conforme a Lei 11.147/2020 - Notificação Compulsória dos eventos de violência.

539. A ficha de notificação é impressa e preenchida manualmente em três vias: uma é arquivada na escola, outra é enviada para a Vigilância municipal, e a terceira é encaminhada para a Unidade Básica de Saúde de referência do estudante.

540. Por meio da Gerência de Ação Psicossocial e Orientação Interativa Escolar, que se dedica à promoção de ações voltadas para as demandas psicossociais no ambiente escolar, a Sedu estabeleceu um protocolo de notificação de violências⁹².

541. A Setades informou que não possui ou gerencia bases de dados próprias específicas para o registro ou qualificação de VCMM. Os registros utilizados para acompanhamento e definição de estratégias com órgãos gestores locais e equipes de referências em assistência social são baseados no Sistema RMA, mantido pelo Secretaria Nacional de Assistência Social. Este sistema inclui indicadores sobre os tipos de violência e as ações das equipes de referência na construção de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher.

542. No MPES, os procedimentos judiciais e extrajudiciais relacionados à VCMM são geridos pelo Sistema de Gestão de Autos (Gampes). Além disso, os registros de ocorrências de violência disponíveis para a população em geral são acessíveis através da Ouvidoria das Mulheres.

543. É importante destacar que, independentemente da forma como os casos de VCMM são registrados, todos os dados são inseridos e geridos pelo Sistema Gampes. Isso permite um controle efetivo, a tomada de providências e prestação de contas pela instituição.

⁹¹ Disponível em <https://apoie.sedu.es.gov.br/protocolo-de-notificacao-de-violencias>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁹² Disponível em <https://apoie.sedu.es.gov.br/protocolo-de-notificacao-de-violencias>. Acesso em: 06 set. 2024.

544. No TJES, o registro de atendimentos relacionados a ocorrências de VCMM é realizado por meio do Processo Judicial Eletrônico – PJE. A entrada de dados é efetuada pela Polícia Civil, Defensoria Pública ou advogados.

545. Durante o registro de pedidos de Medida Protetiva de Urgência, a Polícia Civil deve preencher o Formulário Nacional de Avaliação de Risco⁹³. Este formulário orienta o Promotor de Justiça e o Magistrado na tomada de decisões e requerimentos.

546. É importante destacar que a Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJES, desde 2019, realiza uma sumarização mensal dos dados do sistema. Essa sumarização, feita de forma não automatizada, resulta em uma base estatística que inclui Medidas Protetivas de Urgência requeridas e deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos relacionados a feminicídio. Esses dados são encaminhados aos órgãos acordados no Pacto Estadual (MPES, DPES, IJSN e Sesm).

547. A seguir, são apresentados os dados consolidados dos anos de 2022, 2023 e 2024 (até junho):

RELATÓRIO CONSOLIDADO – 2022					
ANO	MÊS	FEMINICIDIO	VIOLENCIA DOMESTICA		
		PROCESSO INICIADO	MEDIDA PROTETIVA DEFERIDA	MEDIDA PROTETIVA REQUERIDA	PROCESSO INICIADO
2022	JANEIRO	0	766	1.170	1.376
	FEVEIREIRO	4	815	1.137	1.373
	MARÇO	0	1.046	1.409	1.662
	ABRIL	1	828	1.161	1.316
	MAIO	4	779	1.026	1.278
	JUNHO	1	748	1.022	1.216
	JULHO	2	810	1.084	1.318
	AGOSTO	2	809	1.135	1.397
	SETEMBRO	0	855	1.173	1.352
	OUTUBRO	3	919	1.389	1.568
	NOVEMBRO	0	848	1.130	1.335
	DEZEMBRO	3	855	1.172	1.272
	TOTAL ANUAL	20	10.078	14.008	16.461

Figura 11: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2022.

Fonte: Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJES.

⁹³

Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/07/ab16d15c52f36a7942da171e930432bd.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

RELATÓRIO CONSOLIDADO – 2023					
ANO	MÊS	FEMINICIDIO	VIOLENCIA DOMESTICA		
		PROCESSO INICIADO	MEDIDA PROTETIVA DEFERIDA	MEDIDA PROTETIVA REQUERIDA	PROCESSO INICIADO
2023	JANEIRO	2	988	1435	1631
	FEVEIREIRO	3	1001	1202	1472
	MARÇO	5	1263	1511	1739
	ABRIL	5	966	1179	1346
	MAIO	4	1072	1255	1462
	JUNHO	1	1017	1211	1439
	JULHO	2	932	1207	1451
	AGOSTO	3	848	1325	1787
	SETEMBRO	3	855	1348	1722
	OUTUBRO	1	456	1108	1666
	NOVEMBRO	4	376	992	1612
	DEZEMBRO	2	226	711	1077
	TOTAL ANUAL	35	10000	14484	18404

Figura 12: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2023.

Fonte: Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJES.

RELATÓRIO CONSOLIDADO – 2024					
ANO	MÊS	FEMINICIDIO	VIOLENCIA DOMESTICA		
		PROCESSO INICIADO	MEDIDA PROTETIVA DEFERIDA	MEDIDA PROTETIVA REQUERIDA	PROCESSO INICIADO
2024	JANEIRO	2	215	952	1991
	FEVEIREIRO	1	372	875	1528
	MARÇO	5	437	887	1.637
	ABRIL	2	340	789	1.591
	MAIO	0	317	612	1.416
	JUNHO	0	287	533	1.346
	JULHO				
	AGOSTO				
	SETEMBRO				
	OUTUBRO				
	NOVEMBRO				
	DEZEMBRO				
	TOTAL ANUAL	10	1968	4648	9509

Figura 13: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2024, até junho.

Fonte: Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJES.

548. A Defensoria Pública do ES, por meio da Coordenação de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres começou a oferecer atendimento online para mulheres em situação de violência doméstica e familiar desde o início da pandemia, utilizando o aplicativo WhatsApp.

549. Um canal virtual foi disponibilizado para a solicitação de Medidas Protetivas de Urgência, visando facilitar o acesso de mulheres aos órgãos especializados em atendimento

a casos de violência. Trata-se de um atendimento preliminar onde as mulheres preenchem um formulário. Após o envio, a DPES entra em contato pelo telefone fornecido para dar continuidade ao atendimento de forma *online* e formalizar o requerimento da Medida Protetiva de Urgência.

550. No questionário enviado aos órgãos, todos os respondentes concordaram com a afirmação de que os registros de suas instituições são utilizados como base para ações e atividades voltadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres. Isso reforça a importância de dados confiáveis e acessíveis.

551. Todos os órgãos da rede informaram que consultam bases de dados externas ao elaborar ações e programas, destacando a necessidade de uma base de dados integrada, unificada e acessível a todos os atores da rede de enfrentamento à VCMM.

552. Em relação aos municípios do estado, foi indagado sobre as fontes de informação que o Poder Público municipal utiliza para obter indicadores e estatísticas que subsidiem suas políticas, programas e ações de enfrentamento à VCMM.

553. Dos 77 municípios que responderam, 24 informaram que não utilizam nenhuma fonte de informação, 35 utilizam os registros de ocorrências policiais da Sesp, 25 utilizam os registros de feminicídios da Sesp, 32 utilizam os registros de notificações de violência da Sesa, 29 utilizam os registros de Medidas Protetivas de Urgência do Poder Judiciário e 9 municípios mencionaram outras fontes de informação.

554. Foi constatado que 43 municípios possuem alguma base de dados para o acompanhamento de mulheres e meninas em situação de violência. Em contraste, 34 municípios informaram não dispor de um sistema de registro específico para essa finalidade.

555. Dos 43 municípios que possuem uma base de dados, 42 utilizam os sistemas do Cras e Creas como principais ferramentas de acompanhamento. Dentre eles, o RMA é o instrumento mais mencionado para o registro e monitoramento dos casos.

556. Por meio do Ofício 02648/2024-1, foi solicitado à Sesm o acesso a todos os dados disponíveis que permitam a filtragem da violência contra as mulheres e meninas por tipo de violência, perfil da vítima e microrregião, no período de 2022 a 2024.

557. A resposta, encaminhada no Ofício OF/GEVM Nº 034/2024, forneceu apenas dados relacionados à segurança pública, evidenciando a falta de uma visão mais abrangente por parte da Sesm que contemple todas as dimensões da violência contra mulheres e meninas.

Causas

558. A primeira causa identificada para a ausência de uma base de dados padronizada, unificada e acessível é a falta de uma instância formal composta por representantes da rede de atendimento responsável pela gestão e governança dos dados de VCMM.

559. A ausência de estrutura organizada que reúna representantes dos diversos setores de saúde, segurança pública, assistência social, Ministério Público e justiça, impede a criação de protocolos comuns, o compartilhamento eficiente de informações e a coordenação de esforços interinstitucionais. Essa lacuna organizacional dificulta a integração dos dados e a padronização das informações coletadas.

560. A segunda causa identificada é a dificuldade tecnológica para consolidar informações provenientes de diferentes órgãos. Cada órgão utiliza sistemas distintos, com formatos de dados, terminologias e critérios de registro variados, o que torna difícil a consolidação dos dados em uma única plataforma.

561. A integração de diferentes sistemas é um processo complexo que requer uma abordagem coordenada e gradual.

562. A falta de padronização compromete a qualidade e a consistência das informações, tornando complicado o cruzamento de dados e a obtenção de uma visão abrangente e precisa da situação.

563. Questões relacionadas à segurança, privacidade e governança interna de dados também podem dificultar o compartilhamento e a unificação das bases de dados.

564. Por fim, uma terceira causa para a ausência de uma base de dados padronizada, unificada e acessível é a possível limitação de recursos financeiros, infraestrutura e expertise técnica necessárias para implementar e manter um sistema integrado.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

565. O principal efeito da situação encontrada é a falta de um acompanhamento contínuo das vítimas, desde o registro inicial até os encaminhamentos para os serviços da rede de assistência. Essa lacuna pode resultar em deficiências no atendimento, deixando as vítimas vulneráveis e sem o suporte necessário em momentos críticos do processo.

566. Além disso, a ausência de uma base de dados integrada pode levar a divergências e inconsistências nos registros de ocorrências e nas informações das vítimas, comprometendo a precisão e a confiabilidade dos dados.

567. Outro efeito importante é a fragmentação das informações devido à falta de comunicação entre os sistemas dos diversos órgãos. Sem uma integração adequada, os dados permanecem isolados e sem coordenação, impedindo a construção de um banco de dados unificado e dificultando a troca de informações essenciais para a gestão integrada da rede de proteção.

568. A ausência de um sistema unificado também compromete a criação de uma visão sistêmica da rede de atendimento, o que impede que todos os atores envolvidos tenham acesso às mesmas informações. Isso afeta negativamente a coordenação entre os serviços e a continuidade do atendimento às vítimas.

569. Como consequência, a formulação de políticas públicas eficazes é prejudicada, pois os dados disponíveis são incompletos ou incoerentes. Isso dificulta a identificação de necessidades reais e a implementação de ações direcionadas e eficientes.

Boas práticas identificadas

570. A equipe de auditoria participou, como ouvinte, da 8ª Reunião da Câmara Técnica do Pacto Estadual, ocorrida no dia 28 de agosto de 2024. O encontro contou com a presença de representantes dos diversos órgãos que compõem a Câmara.

571. Durante a reunião, foi apresentado o projeto Trauma, uma parceria entre o Ministério da Saúde e o Hospital Albert Einstein, através do setor de Data Analytics. Este projeto visa promover a interoperabilidade dos dados de violência no âmbito da saúde, utilizando dados do e-Sus VS da Sesa.

572. Embora o foco inicial esteja nos dados de saúde, o projeto planeja, futuramente, integrar dados de outras áreas que lidam com a temática da violência. A reunião ofereceu uma visão sobre a importância da integração, padronização e unificação dos dados estaduais, destacando o consenso dos gestores sobre esses pontos.

573. Outra ação positiva foi a implementação do Observatório MulherES⁹⁴, desenvolvido pelo IJSN. Este projeto busca fomentar o diálogo com outras instâncias governamentais e da sociedade civil, contribuindo para a discussão sobre questões de gênero no estado.

574. Adicionalmente, foi criada a Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra Mulher no Estado do Espírito Santo. Esta política tem o objetivo de reunir e organizar informações sobre a violência de gênero para apoiar a formulação de políticas públicas eficazes e estimular a participação popular.

575. Essa lei também prevê a criação um comitê gestor para coordenar a Política, composto por órgãos representativos das políticas públicas voltadas à prevenção da violência contra a mulher: órgãos do executivo estadual, TJES, MPES, DPES e conselhos e entidades da sociedade civil.

576. Destaca-se, ainda, a criação do Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher pela Sesp, através do Observatório da Segurança Pública. Este painel tem como objetivo monitorar as principais formas de violência contra as mulheres no estado, oferecendo uma visão detalhada e atualizada sobre a situação.

⁹⁴ Disponível em <https://ijsn.es.gov.br/observatorios/observatorio-mulheres>. Acesso em: 06 set. 2024.



Figura 14: Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher.

Fonte: Observatório da Segurança Pública da Sesp.

577. O painel foi lançado durante a execução da presente auditoria e inclui dados sobre diversos tipos de crimes cometidos contra mulheres. As informações sobre homicídios e feminicídios são atualizadas diariamente, enquanto as estatísticas de violência doméstica, ameaça, lesão corporal, perseguição, estupro e outros tipos de violência são atualizadas mensalmente.

578. A disponibilização dos dados do painel para *download* é uma iniciativa positiva, que reforça a cultura de dados abertos do governo. Isso permite que pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral possam acessar, analisar e fiscalizar as informações, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas.

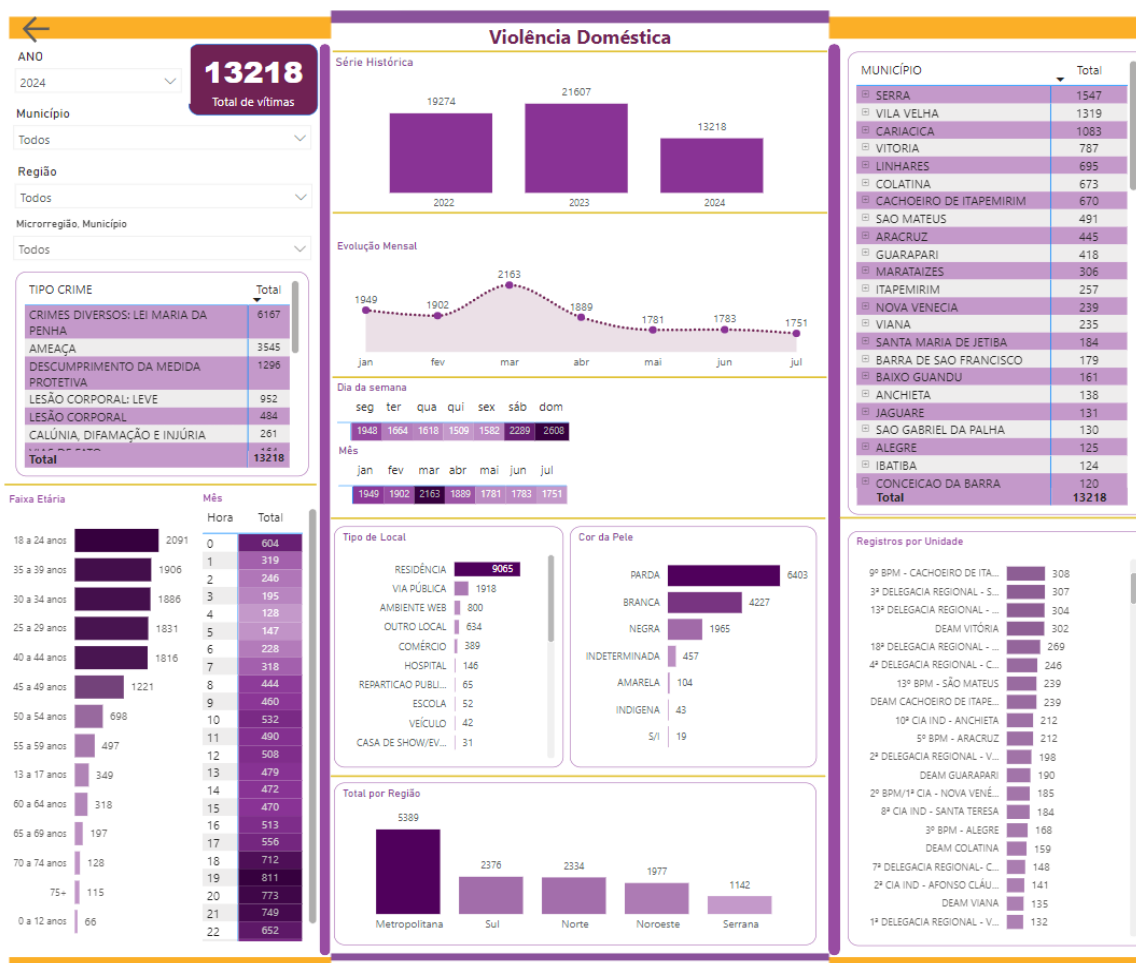


Figura 15: Painel com os dados de violência doméstica, segregados por ano, município, região, faixa etária, tipo de crime, local e cor da pele.

Fonte: Observatório da Segurança Pública da Sesp.

579. Por fim, é importante destacar como boa prática em nível federal a Lei 14.232/2021, que instituiu a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO). Esta lei estabelece a criação do Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres e define quais informações, no mínimo, devem ser coletadas por cada órgão da rede:

- I - local, data, hora da violência, meio utilizado, descrição da agressão e tipo de violência;
- II - perfil da mulher agredida, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com o agressor;
- III - características do agressor, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com a mulher agredida;
- IV - histórico de ocorrências envolvendo violência tanto da agredida quanto do agressor;

- V - ocorrências registradas pelos órgãos policiais;
- VI - inquéritos abertos e encaminhamentos;
- VII - quantidade de medidas protetivas requeridas pelo Ministério Público e pela mulher agredida, bem como das concedidas pelo juiz;
- VIII - quantidade de processos julgados, prazos de julgamento e sentenças proferidas;
- IX - medidas de reeducação e de ressocialização do agressor;
- X - atendimentos prestados à mulher pelos órgãos de saúde, de assistência social e de segurança pública, pelo sistema de justiça e por outros serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; e
- XI - quantitativo de mortes violentas de mulheres.

Recomendações

580. Para promover a melhoria da política pública de enfrentamento à VCMM, a equipe de auditoria apresenta as seguintes recomendações à Sesm, na sua função de coordenadora e articuladora:

- A.** Instituir uma base de dados estadual padronizada, unificada e acessível sobre a violência contra mulheres e meninas, para sistematizar e integrar as informações geradas pelos diversos órgãos envolvidos, como saúde, psicossocial, segurança pública, justiça e promotorias. Esta base deve permitir o monitoramento contínuo dos casos desde o registro inicial da ocorrência ou atendimento na saúde até a conclusão do processo judicial.
- B.** Assegurar a transparência e a divulgação da base de dados unificada, utilizando preferencialmente painéis, observatórios e plataformas de dados abertos, de forma a promover e incentivar estudos, pesquisas, e análises estatísticas, bem como fornecer informações relevantes para a sociedade, pesquisadores e demais interessados.
- C.** Implementar a Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra Mulher no Estado do Espírito Santo prevista na Lei Estadual 12.085/2024.

Benefícios esperados

581. A implementação das recomendações apresentadas trará o benefício de um acompanhamento mais abrangente e contínuo dos casos de violência contra a mulher. Com a sistematização, padronização e unificação dos dados, será possível ter uma visão mais

completa e detalhada das ocorrências e dos atendimentos, desde o registro inicial até a resolução dos casos.

582. Espera-se também que integração dos dados proporcione à Sesm uma visão sistêmica da rede de atendimento. Isso permitirá uma articulação e coordenação mais eficazes entre os diversos órgãos e uma melhor monitorização da efetividade e qualidade das ações realizadas por cada um dos atores envolvidos no suporte às mulheres e meninas.

583. Além disso, a disponibilização de informações e estatísticas facilitará o monitoramento contínuo da política pública, possibilitando ajustes mais informados e adequados às necessidades reais. A falta de estatísticas e indicadores adequados atualmente impede uma avaliação precisa dos resultados alcançados, limitando a capacidade de formular e implementar ações eficazes para enfrentar as causas da violência de gênero.

7 CONCLUSÃO

584. O enfrentamento à violência contra mulheres e meninas é um enorme desafio em todo o Brasil, e o Estado do Espírito Santo não é exceção. Historicamente, o estado tem enfrentado índices elevados de violência de gênero, incluindo violência doméstica, feminicídios e outras formas de abuso. A questão é complexa, multifacetada e envolve aspectos culturais, sociais, econômicos e estruturais.

585. Diante da complexidade do tema, é fundamental a colaboração sinérgica de todos os atores envolvidos no enfrentamento à VCMM para prevenir, acolher e enfrentar esse problema que afeta dezenas de milhares de mulheres e meninas capixabas.

586. As conclusões desta auditoria revelam várias fragilidades da governança da política pública de enfrentamento à VCMM. Identificaram-se as seguintes deficiências: inexistência de política de capacitação e de campanhas educativas permanentes; ausência de diagnóstico regionalizado e atendimento suficiente para todos os tipos de violência; insuficiência na identificação das fontes de financiamento no orçamento; ausência de metas e indicadores claros; inobservância dos resultados de monitoramento e avaliação; e falta de uma base de dados padronizada, unificada e acessível.

587. No que se refere às estruturas de governança e gestão, foram identificadas fragilidades na coordenação e coerência entre os atores da rede de atendimento. Observou-se que falta uma sincronização na percepção e atuação das secretarias de estado e órgãos autônomos envolvidos. A ausência de uma instância de coordenação e a comunicação inadequada entre as instituições prejudicam o alinhamento das estratégias e das políticas e ações de enfrentamento à VCMM ([Achado da seção 3.1](#)).

588. Em relação à articulação entre o Estado e os municípios, também foram encontradas fragilidades na articulação e integração das ações. A estrutura organizacional voltada para a política de enfrentamento à violência na maior parte dos municípios é frágil. Além disso, as informações obtidas revelam deficiências na comunicação e divulgação dos canais e serviços de atendimento oferecidos pela rede estadual, bem como no conhecimento sobre importantes políticas e legislações recentes, como o Selo Cidade MulherES e o Kit Mulher Viver ([Achado da seção 3.2](#)).

589. A equipe de auditoria também avaliou a existência de uma política de capacitação permanente dos servidores envolvidos no atendimento, registro, prevenção, proteção e repressão. Constatou-se que, embora as secretarias envolvidas no enfrentamento à VCMH promovam ações de formação e qualificação aos seus servidores, não há uma política de capacitação permanente para os profissionais envolvidos. ([Achado da seção 4.1](#))

590. Adicionalmente, a equipe de auditoria analisou se são realizadas campanhas educativas de prevenção voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, bem como se há campanhas de divulgação dos serviços especializados da rede de atendimento.

591. A auditoria constatou que a Sesm e a Sedu promovem campanhas educativas sobre a prevenção da violência contra mulheres e meninas destinadas tanto ao público escolar quanto à sociedade em geral. No entanto, essas campanhas não possuem caráter permanente. Além disso, embora a Sesm realize campanhas de divulgação dos serviços especializados da rede de atendimento, não existe uma cartilha de orientação específica sobre os serviços oferecidos por essa rede de enfrentamento à violência. ([Achado da seção 4.2](#))

592. A auditoria também verificou se a política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas é baseada em um diagnóstico regionalizado, visando ampliar e fortalecer a rede de atendimento. Concluiu-se que não há um diagnóstico estadual abrangente que leve em consideração dados territoriais.

593. Embora o Plano e o Pacto Estadual considerem a regionalização na distribuição de equipamentos e serviços especializados, atualmente, a atuação do poder público está concentrada nos grandes centros urbanos do estado, o que resulta em uma cobertura desigual nas regiões menos urbanizadas. ([Achado da seção 4.3](#)).

594. Além disso, após analisar se todos os tipos de violência e de perfil das vítimas são cobertos pelas políticas, programas e ações do Governo do Estado, foi constatada uma insuficiência na abrangência das políticas, programas ou ações atuais em relação à violência sexual contra meninas e adolescentes ([Achado da seção 4.4](#)).

595. Meninas e adolescentes até 18 anos são desproporcionalmente afetadas por esse tipo de violência, conforme os dados apresentados. No entanto, não foram identificadas iniciativas específicas por parte do Poder Público para abordar de forma adequada esse problema público.

596. No que se refere às fontes de financiamento e atingimento de metas e objetivos, a equipe de auditoria constatou a insuficiência na identificação das fontes de financiamento no orçamento ([Achado da seção 5.1](#)); as metas e indicadores não são claros e/ou não foram atingidos ([Achado da seção 5.2](#)); e a inobservância dos resultados de monitoramento e avaliação das políticas públicas nas leis orçamentárias ([Achado da seção 5.3](#)).

597. A análise da auditoria concluiu que as fontes de financiamento para as políticas de enfrentamento à VCMM não estão completa e claramente identificadas nas respectivas programações-orçamentárias. Como resultado, é inviável consolidar o total de recursos públicos destinados a essas ações com base nos dados orçamentários disponíveis.

598. Ademais, há uma carência de indicadores de resultado institucionalizados, e as metas estabelecidas no marco lógico da política de enfrentamento, em grande parte, não são específicas, mensuráveis ou eficazes. Algumas delas sequer foram atingidas. Além disso, as leis orçamentárias não refletem os resultados de monitoramento e avaliação das políticas públicas, conforme exigido pela Constituição Federal de 1988.

599. A auditoria também investigou se existe uma base de dados padronizada, unificada e acessível, que possa orientar estudos, campanhas de prevenção e políticas públicas voltadas ao enfrentamento à VCMM. Concluiu-se que tal mecanismo ainda não foi implementado no estado.

600. Embora os órgãos da rede de enfrentamento possuam sistemas e bases de dados próprios, essas informações permanecem isoladas, sem integração entre os diversos atores da rede e inacessíveis para uso compartilhado. ([Achado da seção 6.1](#)).

8 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante de todo exposto no presente relatório, a equipe de auditoria oferece ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo as seguintes propostas de encaminhamento:

A. Com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), e no art. 207, inciso V, do Regimento Interno do TCEES, **RECOMENDAR à Secretaria Estadual das Mulheres - Sesm:**

- i. Aprimorar os mecanismos de coordenação⁹⁵ que permitam alinhar estratégias e as ações das organizações envolvidas na política de enfrentamento à VCMM visando criar condições para atuações conjuntas e sinérgicas evitando superposições ou atuação contraproducentes (Achado da seção 3.1);
- ii. Adotar uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente⁹⁶ que permita a colaboração entre todas as partes envolvidas. A estratégia deve incluir o estabelecimento e a divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta entre as diferentes partes interessadas (Achado da seção 3.1);
- iii. Fomentar o fortalecimento das estruturas organizacionais no âmbito dos municípios, por meio da implementação de novas Organizações de Políticas para as Mulheres - OPMs, com o objetivo de ampliar a capilarização das políticas de enfrentamento à VCMM (Achado da seção 3.2);
- iv. Desenvolver e monitorar um planejamento integrado para ações de formação e capacitação permanente, em colaboração com os órgãos envolvidos na rede de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas. Esse planejamento deve incluir a capacitação dos municípios, assegurando que todos os atores envolvidos estejam preparados e alinhados para a execução eficaz das políticas de enfrentamento à violência (Achado da seção 4.1);
- v. Incluir no planejamento a realização de campanhas permanentes de prevenção à violência contra mulheres e meninas, direcionadas tanto ao público escolar quanto à sociedade em geral. Essas campanhas devem focar

⁹⁵ Exemplos de mecanismos de coordenação estão listados na nota de rodapé inserida na seção que tratou das recomendações do achado 3.1.

⁹⁶ Na seção que tratou do Achado 3.1 é inserida nota de rodapé sobre estratégia de comunicação coordenada.

na convivência baseada na igualdade, promovendo uma mudança cultural que desmonte comportamentos de violência, além de informar claramente os mecanismos de apoio e de denúncia disponíveis, garantindo o acesso da população a essas informações (Achado da seção 4.2);

- vi. Elaborar e divulgar uma cartilha detalhada que descreva todos os serviços da rede de atendimento para o enfrentamento da VCMM. Além disso, oferecer suporte aos municípios para que eles possam criar suas próprias cartilhas, garantindo a ampla disseminação e compreensão dos recursos disponíveis (Achado da seção 4.2);
- vii. Realizar estudos, pesquisas e coleta de dados estatísticos abrangendo todas as regiões do Espírito Santo, por meio do Projeto Atlas das Mulheres do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de compreender a interseccionalidade e suas interações com os tipos e a frequência da violência contra as mulheres e meninas (Achado da seção 4.3);
- viii. Utilizar o diagnóstico regionalizado para subsidiar as revisões futuras do novo Pacto Estadual e aprimorar a oferta de equipamentos especializados no enfrentamento à violência contra mulheres e meninas no interior do Estado (Achado da seção 4.3);
- ix. Articular com outros atores estaduais para desenvolver planos, programas ou ações específicas voltadas para a prevenção e o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (Achado da seção 4.4);
- x. Articular junto aos demais atores da rede de enfrentamento à VCMM a segregação, em termos orçamentários, dos recursos destinados às políticas públicas de enfrentamento, de modo a consolidar e divulgar o total gasto (Achado da seção 5.1);
- xi. Incentivar os municípios a identificarem e detalharem de forma clara o orçamento destinado ao enfrentamento à VCMM (Achado da seção 5.1);
- xii. Utilizar metas específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais para o Pacto Estadual que está em elaboração e definir e divulgar um conjunto

de indicadores da política, abarcando os processos, os resultados intermediários e/ou finais e os impactos e resultados (Achado da seção 5.2);

- xiii. Auxiliar os municípios no estabelecimento dos planos de metas previstos na Lei 14.899/2024 (Achado da seção 5.2);
 - xiv. Solicitar, junto ao governo estadual, a inclusão, no âmbito do Simapp, de algum programa ou ação de enfrentamento à VCMM no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação para 2025 (Achado da seção 5.3);
 - xv. Criar um plano de monitoramento e avaliação no âmbito do novo Pacto Estadual para o enfrentamento à VCMM, implementando uma análise sistêmica da política (Achado da seção 5.3);
 - xvi. Instituir uma base de dados estadual padronizada, unificada e acessível sobre a violência contra mulheres e meninas, para sistematizar e integrar as informações geradas pelos diversos órgãos envolvidos, como saúde, psicossocial, segurança pública, justiça e promotorias. Esta base deve permitir o monitoramento contínuo dos casos desde o registro inicial da ocorrência ou atendimento na saúde até a conclusão do processo judicial (Achado da seção 6.1);
 - xvii. Assegurar a transparência e a divulgação da base de dados unificada, utilizando preferencialmente painéis, observatórios e plataformas de dados abertos, de forma a promover e incentivar estudos, pesquisas, e análises estatísticas, bem como fornecer informações relevantes para a sociedade, pesquisadores e demais interessados (Achado da seção 6.1);
 - xviii. Implementar a Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra Mulher no Estado do Espírito Santo prevista na Lei Estadual 12.085/2024 (Achado da seção 6.1).
- B.** Com fundamento no art. 63, inciso III, e no art. 64, inciso I, da Lei Orgânica do TCE-ES:
- i. Dar ciência à Secretaria Estadual das Mulheres – Sesm que as recomendações propostas serão monitoradas, conforme previsto no Manual

de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este Tribunal, devendo esse monitoramento ocorrer a partir do ano de 2026.

C. Com fundamento nos Princípios 7 e 8 da NBASP 20 (Transparência e *Accountability*) e no Enunciado 10 do Anexo Único da Declaração de Moscou:

- i.** **Disponibilizar** este relatório e seus principais resultados no Painel de Controle do TCE-ES;
- ii.** **Divulgar** este relatório para os principais veículos de imprensa do Estado;
- iii.** **Encaminhar** ofício às seguintes instituições, disponibilizando acesso a este relatório e sugerindo sua ampla divulgação: Secretaria de Estado de Direitos Humanos; Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Justiça; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social; Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social; Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo; Ministério Público do Estado do Espírito Santo; Procuradoria Especial da Mulher da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; Instituto Jones dos Santos Neves e para as 78 Prefeituras Municipais.

Vitória, 22 de outubro de 2024.

EQUIPE: Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá
Auditor de Controle Externo

Maira Rebello Magalhães Guimarães
Auditora de Controle Externo

Felipe dos Anjos Vieira Ferreira
Auditor de Controle Externo

Wagner Soares de Oliveira
Auditor de Controle Externo

SUPERVISÃO: Simone Reinholz Velten
Auditora de Controle Externo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução da despesa identificada por Unidade Gestora do Estado.	99
Tabela 2 – Execução da despesa identificada por Programa Orçamentário do Estado.	99
Tabela 3 – Execução da despesa identificada por Ação Orçamentária do estado.	100
Tabela 4 – Tabela-Resumo das despesas identificadas do estado dos exercícios encerrados.	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Percepção das secretarias (SEDH, Sesp, Setades, Sedu, Sesa e Sejus)	39
Quadro 2: Percepção dos órgãos autônomos (DPES, TJES e MPES) sobre as esferas de governança da política pública.	40
Quadro 3: Tipos de estruturas organizacionais nos municípios.	45

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Declaração do governador Renato Casagrande durante o lançamento do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.	12
Figura 2: Eixos de atuação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida.....	36
Figura 3: Mapa de Concentração do Painel de Monitoramento da Violência contra a Mulher.	73
Figura 4: Distribuição dos Centros e Núcleos Margaridas.....	75
Figura 5: Distribuição dos Centros e Núcleos Margaridas e dos Centros Especializados Municipais de Atendimento à Mulher.....	77
Figura 6: Distribuição das Delegacias e Núcleos Especializados no Atendimento à Mulher.	79
Figura 7: Estrutura do PPA 2024-2027 do Estado do Espírito Santo.	112
Figura 8: Cadeia de Indicadores.....	113
Figura 9: Painel com os dados estaduais de notificações de violência contra mulheres dos últimos 14 dias.....	127
Figura 10: Painel com os dados estaduais de notificações de violência sexual contra mulheres desde 2022.	127

Figura 11: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2022.	129
Figura 12: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2023.	130
Figura 13: Histórico de Medidas Protetivas de Urgência requeridas, deferidas, processos iniciados em violência doméstica e processos de feminicídio para 2024, até junho.	130
Figura 14: Painel de Monitoramento da Violência Contra a Mulher.	135
Figura 15: Painel com os dados de violência doméstica, segregados por ano, município, região, faixa etária, tipo de crime, local e cor da pele.	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Série histórica dos registros de estupros e estupros de vulneráveis no Estado do Espírito Santo (apenas mulheres).	19
Gráfico 2: Série histórica dos registros de feminicídio no Estado do Espírito Santo.	20
Gráfico 3: Série histórica da taxa de homicídio de mulheres por 100 mil habitantes no Estado do Espírito Santo.	20
Gráfico 4: Percentual das mulheres que conhece ou já ouviu falar dos serviços de proteção – Espírito Santo.	69
Gráfico 5: Registros de violência sexual no DataSUS no estado do Espírito Santo de 2017 a 2023.	85
Gráfico 6: Registros de violência física e psicológica no DataSUS no estado do Espírito Santo de 2017 a 2023.	86
Gráfico 7: Percentual por tipo de violência por faixa etária das vítimas do sexo feminino em 2022 no Brasil.	87
Gráfico 8: Registros de estupros e estupros de vulneráveis, apenas mulheres, de 01/01/2022 a 31/07/2024 no Espírito Santo.	88