

# 017

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



## O CENTRO DE REFERÊNCIA ELIZABETH NASSER: ANÁLISE DO IMPACTO DA NOVA ESTRUTURA NA PRESTAÇÃO DE ATENDIMENTO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM NATAL/RN

Ana Beatriz Germano Barroca (UFRN)  
Ayanne Marillia Sousa Da Silva (UFRN)  
Jaylan Marlom Ferreira De Macedo (UFRN)  
Matheus Oliveira De Santana (UFRN)  
Richard Maia Mafra (UFRN)

### RESUMO

O presente artigo deriva de uma avaliação de efetividade, realizada no ano de 2017, do Centro de Referência à Mulher Elizabeth Nasser (CREN). Naquele período concluiu-se que sua estrutura física e localização limitava a qualidade dos atendimentos e reduzia sua capacidade de ampliar a oferta de atividades que promovessem a autonomia das mulheres atendidas e sua consequente superação do quadro de violência. Entretanto, ao fim da avaliação, o centro foi transferido para o bairro de Dix-Sept Rosado, mais central, garantindo que com isso haveria a superação destes obstáculos. Por isso, este trabalho teve como objetivo verificar se a mudança para essa nova sede impactou na prestação de serviços no centro. Como resultado verificou-se que a estrutura mais ampla garantiu uma melhoria significativa, tanto na capacidade de atendimento como na capacidade de acolhimento as usuárias, além de democratizar o acesso aos serviços. O impacto da nova estrutura se mostrou significativo na prestação de serviços, mesmo que o CREN ainda não consiga cumprir, em sua integralidade, a norma técnica que regulamenta seu funcionamento.

Palavras- Chave: avaliação de políticas públicas; centro de referência; violência contra mulher

## INTRODUÇÃO

Este artigo é decorrente de uma proposta de avaliação realizada no ano de 2017, intitulada “Avaliação das Ações do Centro de Referência Elizabeth Nasser à Luz da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher”, resultante de uma colaboração entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) e a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SEMUL) da Prefeitura do Natal. A proposta possuía o intuito de fazer um levantamento das atividades realizadas pelo Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) e avaliar em que medida as ações desenvolvidas contribuíam para o alcance dos objetivos preconizados pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Neste sentido, o objetivo da avaliação anterior era verificar a efetividade das ações do CREN no que se referia ao Enfrentamento da Violência contra a mulher.

O Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) é uma instituição especializada no atendimento a mulher vítima de violência na cidade do Natal, estando inserido na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Inaugurado na cidade em 2010, presta atendimento de forma multidimensional por meio de ações de prevenção e assistência às vítimas, buscando prevenir futuros atos de agressão e interromper o ciclo de violência, uma vez que objetiva o resgate da cidadania com três linhas de atuação: psicológica, jurídica e social.

Os resultados da proposta de avaliação revelaram que o CREN atingia os seus objetivos de fortalecer a autoestima e autonomia das mulheres vítimas de violência, demonstrando sua efetividade no cumprimento deste objetivo. Entretanto, a estrutura física limitada dificultava a oferta e ampliação dos seus serviços, prejudicando a qualidade dos atendimentos, uma vez que não dispunham de ambientes suficientes para atender a uma demanda que cresce periodicamente, somado a insuficiência de equipamentos.

Os dados da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher e das Minorias (CODIMM), obtidos pelo Portal G1<sup>1</sup>, mostram que o total de denúncias de violência doméstica no Rio Grande do Norte alcançou os 2.872 casos notificados somente em 2018. Tais números demonstram um aumento de 136,3% em relação ao ano de 2015 (1.215 denúncias). O que destaca a importância da estrutura e a sua consequente prestação de serviços.

Dessa forma, este artigo teve como objetivo identificar se a realocação do Centro de Referência, no final do ano de 2017, resultou em algum impacto significativo nos serviços prestados pelo mesmo, tendo como referência a avaliação de efetividade realizada anteriormente. De acordo com a avaliação identificou-se que um dos principais problemas enfrentados pelo centro decorriam da estrutura deficitária em que se encontrava, da dificuldade de acesso e localização, que resultava na limitação da capacidade de atendimento, além da falta de sistematização de dados sobre os atendimentos prestados.

A fim de se chegar aos resultados aqui desenvolvidos foram utilizados quatro métodos de levantamento de dados, sendo eles: bibliográfico, documental, entrevista e estudo do meio. Com o levantamento bibliográfico, buscou-se utilizar estudos realizados por diversos autores para que os dados apresentados fossem capazes de corroborar com os resultados trazidos em outras pesquisas. A análise documental permitiu trazer dados já obtidos e interpretados para auxiliar na referência do estudo, o que somado as entrevistas semiestruturadas, teve como objetivo aferir a opinião dos gestores responsáveis pela prestação de serviços no CREN a fim de analisar, através dessa ótica, o impacto na mudança dessa estrutura com os responsáveis pela implementação da política em âmbito municipal. Por fim, o estudo do meio que teve como finalidade analisar o ambiente no qual as políticas públicas desenvolvidas atuam e o seu respectivo funcionamento. Para isso, realizou-se uma visita in loco a nova unidade do Centro de Referência Elizabeth Nasser, na região administrativa oeste da cidade, para averiguar a capacidade instalada da nova estrutura em comparativo com a sede anterior.

Desse modo, a seguir apresentaremos brevemente os marcos institucionais que desenham a política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher para compreender melhor o papel que o Centro ocupa nessa política. Em seguida serão apresentadas as discussões a respeito dos tipos de avaliação de políticas públicas e os impactos que a nova estrutura possibilitou no atendimento prestado, na capacidade instalada e na articulação do CREN com os demais atores que integram a Rede de Atendimento, comparando os resultados obtidos neste estudo com os resultados da avaliação anterior.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/03/08/casos-de-violencia-domestica-aumentam-no-rn-desmaiei-de-tanta-dor-diz-mulher-que-teve-o-couro-cabeludo-arrancado-a-faca.ghtml>. Acesso em 06/07/2019

## DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA À MULHER E O CENTRO DE REFERÊNCIA ELIZABETH NASSER

Embora a violência de gênero seja algo recorrente na sociedade, estando imbuído no patriarcado e em questões que vão além das relações sociais, somente a partir dos anos 1980 o Estado brasileiro passou a compreender a problemática como uma questão social que requer políticas públicas e instrumentos específicos para combatê-la. Com isso, diante de um contexto de abertura democrática e após forte pressão dos movimentos feministas, em uma iniciativa pioneira, o estado de São Paulo criou em 1985 a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), o que, segundo Bandeira (2011), representou um marco concreto e simbólico na medida em que validou um direito social coletivo e reconheceu que a maioria das brasileiras sofriam violências cotidianas.

Aliado a isso, também no ano de 1985, as ações de enfrentamento à violência contra a mulher começaram a entrar no campo de discussão no cenário nacional com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), objetivando promover políticas públicas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher. Assim, entre 1985 e 2002, as ações de enfrentamento à violência de gênero foram voltadas exclusivamente para a criação de DEAM's no país articulada com a criação de Casa-Abrigos, enfocando os dois eixos prioritários da época: segurança pública e assistência social (RENON et al., 2015). Hoje, existem cerca de 461 delegacias especializadas no país, sendo 5 em todo o Rio Grande do Norte, e 2 em Natal<sup>2</sup>.

Porém, somente em 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) que o Brasil munuiu seu ordenamento jurídico com legislação, normas e decretos voltados para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar, sendo seu principal marco a criação da Lei nº 11.340/2006, popularmente conhecida como a Lei Maria da Penha. Esta lei é uma das mais modernas da atualidade nesta questão, sendo considerada em 2012 a terceira melhor do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU). A Lei tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher, independente de sua orientação sexual; determina, dentre outras questões, a proibição de penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas), determina o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social. Este instrumento representa, ainda, mais do que um marco jurídico, o fruto de uma vitória concreta da luta do movimento feminista, que ao longo de sua história sempre esteve à frente do combate a este tipo de violência.

A partir daí, em consonância com a Lei Maria da Penha, foram elaborados o I e II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, realizados a partir de conferências nacionais (2004, 2007 e 2010), tendo como um dos seus capítulos o enfrentamento à violência contra a mulher, que por sua vez definiu como objetivo a criação de uma Política Nacional. Com isso foi criada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e com ela resultou a criação de uma Rede de Atendimento de Serviços Especializados para mulheres em situação de vulnerabilidade, na qual a Política passou a prezar pela transversalidade, não se restringindo mais às áreas de assistência e segurança, mas buscando expandir o seu horizonte de atuação, como na saúde, através da Notificação Compulsória dos casos de violências identificadas no atendimento a mulheres nos serviços de saúde público e privado, Lei nº 10.778/2003 e pela Lei nº 12.845/13, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral às pessoas em situação de violência sexual.

Em 2005 foi criado pela SPM a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180- para orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e os serviços especializados, se configurando também como um canal de denúncias de casos de violência e ouvidoria para queixas sobre algum atendimento e serviço. O número de atendimentos cresceu proporcionalmente à familiarização da sociedade com a Lei Maria da Penha, criada um ano depois da Central. Mas esse fenômeno não é novidade, visto que as primeiras denúncias de violência doméstica só foram contabilizadas em 1978, um após promulgada a Lei do Divórcio -Lei nº 6.515/77- (FONSECA, 2010)

Em 2015, a partir de uma recomendação da CPMI-VCM, 2013, foi criada a Lei nº 13.104, que alterou o art. 121 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Com isso esse tipo de crime passou a fazer parte do rol dos crimes hediondos (Lei nº 8.072/90). *Feminicídio* é o assassinato de mulheres por sua condição de ser mulher, é um problema global, e, segundo a Lei, “no Brasil ocorre em um contexto de violência doméstica e familiar e/ou [pelo] menosprezo ou discriminação à condição de mulher”.

O feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração de seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a a tortura ou a tratamento cruel ou degradante (Relatório Final, CPMI-VCM, 2013).

<sup>2</sup> Em 2019, o governo do estado do Rio Grande do Norte ampliou o atendimento de uma das DEAMs de Natal, localizada na região norte, que passou a funcionar em regime de plantão 24h.

No âmbito local, a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres funciona através do Pacto Nacional firmado entre os entes federativos para viabilizar as ações da Política nos estados. Consistindo em um acordo entre as esferas federal, estadual e municipal, visando planejar ações e implementar políticas públicas integradas que fortalecessem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em todo território nacional. Com isso, reafirmou os objetivos da Política e estendeu as propostas até os níveis locais de governo.

Deste compromisso, surgiram cinco eixos de ação, a saber: 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. Desses, o Eixo II é referência para esta avaliação, pois é nele que a Rede de atendimento à mulher em situação de violência está inserida, sendo dividido em quatro principais áreas: saúde, assistência, justiça e segurança pública.

A Rede representa, portanto, o terceiro pilar na qual estão estruturadas as ações de combate à violência contra a mulher, associado à Política e o Pacto Nacional. Ela consiste em um conjunto de ações e serviços de diferentes setores, como citado acima, que se dá a partir da articulação entre as instituições governamentais e não governamentais, que trabalham em prol do desenvolvimento de estratégias para colocar em prática as diretrizes da Política Nacional, visando assim, à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e o encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência.

Como dito anteriormente, a partir da criação da SPM, ampliou-se as políticas públicas de enfrentamento que passaram a incluir ações de prevenção, garantia de direitos e responsabilização dos agressores, fundamentadas na Lei Maria da Penha. Posto isso, fez-se necessário redimensionar a Rede de atendimento às mulheres, que passou a abarcar serviços além dos abrigos e das delegacias, tais como os oferecidos nos CREAS, CRAS, nos setores de justiça, segurança pública e, principalmente, nos Centros de Referência, foco principal deste documento.

O Centro de Referência se configura como o tema central dessa avaliação. Conforme as Normas Técnicas de Uniformização (2006), os centros visam promover a ruptura do ciclo de violência da mulher e garantir sua cidadania por meio de ações globais e serviços interdisciplinares de assistência psicológica, social, jurídica, orientação e informação. Dessa forma, devem orientar seus atendimentos em conformidade com o quadro abaixo:

Como ilustrado no Quadro 1, cada centro deve estar comprometido em fornecer para suas usuárias atendimento psicossocial, aconselhamento, acompanhamento jurídico e atividades dinâmicas de prevenção à violência contra a mulher. Bem como deve articular com a rede de atendimento local para priorizar as necessidades das vítimas, proporcionando a superação dessa situação e contribuindo com o fortalecimento e empoderamento da mulher, e a conquista de sua cidadania. A implantação dos Centros de Referência significou um grande avanço em políticas de assistência à mulher, entretanto, para que a Rede atue efetivamente são necessárias ações integradas entre os órgãos.

Quadro 1 – Tipos de atendimentos Realizados pelos Centros de Referência segundo a Norma Técnica de 2006

Tipo de Atendimento	Descrição
Atendimento psicossocial	O atendimento psicossocial tem o objetivo de promover o resgate da autoestima da mulher em situação de violência e sua autonomia, auxiliar a mulher a buscar e implantar mecanismos de proteção e/ou auxiliá-la a superar o impacto da violência sofrida.
Aconselhamento e acompanhamento jurídico	Centro de Referência deve oferecer aconselhamento jurídico e acompanhamento nos atos administrativos de natureza policial e nos procedimentos judiciais, informando e preparando a mulher em situação de violência.
Atividades de prevenção	São trabalhos de sensibilização por meio de oficinas, palestras etc. Os contatos com a comunidade e/ou mídia devem se referir à situação da violência contra a mulher na localidade em seus aspectos gerais e não individuais. O sigilo e a privacidade devem ser assegurados.
Articulação da rede de atendimento local	O Centro de Referência deve articular os equipamentos e os serviços da rede de atendimento para que as necessidades da mulher em situação de violência sejam prioritariamente consideradas, de forma geral e nos casos concretos, e para que o atendimento seja qualificado e humanizado.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Norma Técnica de Padronização(2006).

Em Natal, o Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) foi inaugurado em 2010 e é a porta de entrada dos serviços-especializados da Rede de Atendimento, sendo coordenado pela Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SEMUL), e inserido na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, através do Pacto firmado entre a Prefeitura do Natal e o Governo Federal. Como supracitado, o compromisso do CREN é o de prestar atendimento de forma multidimensional às mulheres, por meio de ações de prevenção e assistência às vítimas de violência. O foco das intervenções são primariamente, prevenir futuros atos de agressão e interromper o ciclo de violência.

Os encaminhamentos ao Centro podem partir das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAM's), pela rede socioassistencial ou por demanda espontânea. Após relatarem seu caso, de acordo com sua demanda específica de atendimento, a equipe responsável inicia as medidas cabíveis a serem tomadas, as encaminhando para os outros setores especializados, no próprio centro ou por meio de encaminhamentos a outros serviços da rede de atendimento do município, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a Casa Abrigo, juizados, entre outros.

Com isso, compreendemos a importância do papel assumido pelos Centros de Referências na Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher, sua atuação é primordial para a execução da política a nível local, logo, a manutenção de boas práticas e a identificação de gargalos por uma avaliação do funcionamento da política, é fundamental para a prestação de um serviço público de qualidade, como será visto a seguir.

#### AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÕES E RESULTADOS

Muito se discute sobre a importância da avaliação na gestão de políticas públicas, registrando-se uma vasta literatura a respeito de suas características e suas aplicações no universo do campo. Consiste no exercício de avaliar atribuir juízo de valor às políticas objeto de análise. Por meio dos resultados observados, obtêm-se o destino da mesma. Divide-se o processo de avaliação em várias categorias sendo as mais comuns a de eficácia, eficiência e efetividade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; MOKATE, 2002; CANO, 2006).

No geral, as principais recomendações da literatura especializada da área convergem no sentido de que a gestão pública adote práticas permanentes de avaliação nas políticas implementadas dada a sua relevância em: 1) verificar problemas quanto à execução da política que não foram objeto de previsão; 2) favorecer a revisão das ações adotadas; 3) abrir espaço para adequações no seu desenho de forma a melhorar a provisão dos serviços; e 4) permitir determinar o destino da política (sucesso ou insucesso).

Deste modo, procurando observar as mudanças realizadas na infraestrutura do CREN e o quanto isso impactou na qualidade dos atendimentos realizados, optou-se por utilizar a avaliação de efetividade com o propósito de encontrar relação entre a política com o seu público-alvo.

Diferente de outros modelos de avaliação de políticas públicas, a exemplo da voltada para a eficácia – que visa observar o cumprimento dos objetivos – e da voltada para eficiência – que busca compreender a relação entre os objetivos e os recursos financeiros empregados (custo-benefício), a avaliação de efetividade permite observar para além disto através dos efeitos da política com o seu público e o que esses efeitos geram em termos de mudanças no status quo.

Com a realização dessa avaliação de efetividade, foi possível observar os pontos fortes e fracos que cercavam a implementação da política de proteção a mulher e combate a violência de responsabilidade do CREN. Na primeira avaliação, realizada no primeiro semestre de 2017, utilizou-se duas metodologias de análise principais, sendo elas entrevista com as gestoras responsáveis pela unidade na época e um estudo do meio, que permitiu a análise da estrutura e trouxe a possibilidade da avaliação de impacto com a mudança de endereço para essa nova sede. Naquele período foram colhidos dados quantitativos de atendimento, que evidenciaram o impacto social positivo trazido pela instituição, além de dados qualitativos obtidos a partir de uma entrevista aberta com as mulheres participantes dos grupos de resgate da autonomia e autoestima, que indicaram alto grau de satisfação com os serviços prestados.

Anteriormente, a sede estava localizada na região norte da cidade do Natal, próximo a bairros com grande vulnerabilidade social, como o Nossa Senhora da Apresentação, mas a sua localização era de difícil acesso para moradores das demais regiões administrativas da cidade. Deste modo, a mudança para um novo local era visto pela equipe como uma das medidas essenciais para a melhoria na qualidade do atendimento, o que resultaria também na democratização do acesso à moradoras das demais localidades. Em novembro de 2017 foi inaugurada a nova sede do Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) que passou a ser sediada na região administrativa oeste da cidade. Centralizada, a nova estrutura se situou em um ponto estratégico da cidade e resolveu o principal gargalo constatado pelo estudo feito anteriormente que era a dificuldade de acesso. Cabe ressaltar que o Centro de Referência é subordinado diretamente a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SEMUL), a quem cabe o monitoramento na execução da política e a administração dos recursos ofertados para a prestação dos serviços.

## DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO

Como forma de obter melhor compreensão acerca dos resultados obtidos neste estudo, buscamos dividir a análise em partes constitutivas ou dimensões de ações. Ao todo, elaborou-se duas grandes dimensões de ações, sendo: i) os atendimentos prestados pelo CREN; e ii) a articulação do CREN com as demais partes da Rede de Atendimento.

É importante registrar que cada uma destas dimensões possuem critérios de julgamento específicos, demandando recursos distintos para aferição. Por meio deste método, espera-se observações mais nítidas a respeito tanto da efetividade do CREN no combate à violência contra a mulher quanto ao próprio funcionamento da política nacional. Paralelamente, além de fornecer um estudo descritivo sobre a composição das estruturas e da relação entre os integrantes da Rede, houve a possibilidade de analisar comparativamente dois cenários distintos: o CREN em 2017, com a estrutura antiga e o CREN de 2019, com as novas instalações, verificando diferenças na qualidade dos atendimentos com base na estrutura disponível nos dois casos.

O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese acerca das dimensões elaboradas neste estudo:

Quadro 2 – Dimensões de avaliação

Dimensão	Itens de avaliação
Capacidade e qualidade de atendimento do CREN	Capacidade instalada no CREN
	Composição da equipe de profissionais
Articulação com a Rede de Enfrentamento a violência contra a mulher	Capacidade de Comunicação
	Capacidade de Integração
	Capacidade de Cooperação

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

### CAPACIDADE E QUALIDADE DOS ATENDIMENTOS

Nesta dimensão, de acordo com as informações do Quadro 2, buscamos analisar se a mudança na infraestrutura acarretou em transformações acerca dos qualidade dos atendimentos prestados no CREN. Deste modo, em conformidade com a Norma Técnica (2006), a dimensão se pautou em dois itens: capacidade instalada (estrutura) e equipe de profissionais. O primeiro item diz respeito a presença de infraestrutura mínima adequada para o funcionamento do Centro de Referência enquanto o segundo trata da disponibilidade de pessoal necessário. Para fins de coleta de dados e informações que subsidiassem a avaliação, foram realizadas entrevistas abertas e semiestruturadas com a coordenação do Centro, estudo do meio e análise documental.

Em relação ao trâmite de atendimento pouco foi alterado no primeiro contato da mulher com o Centro, seja por demanda espontânea ou referenciada, ela é acolhida por uma equipe multiprofissional, composta por um assistente social e psicólogo, e em seguida, é encaminhada para as instituições que fazem parte da rede de atendimento, a exemplo, as varas de justiça. Além disso, o centro trabalha com dois programas de apoio às mulheres, o grupo Margaridas, com encontros quinzenais e o 'Re Existir', um grupo terapêutico de apoio psicológico às mulheres com encontros semanais.

Na primeira avaliação, é importante salientar, concluímos que o CREN conseguia efetivamente promover o empoderamento das mulheres justamente por meio destes grupos de apoio, que já existiam em 2017. Neles, a presença de mulheres com diferentes relatos de violência, e em distintos níveis de resolução, promovia o apoio mútuo que ia além do acompanhamento psicológico já ofertado. Participamos de uma dinâmica do grupo Margaridas, onde as usuárias relataram a diferença que fazia em suas vidas frequentar àquelas reuniões e nos foi notório o contraste de discurso entre quem chegava ao grupo pela primeira vez e as que já estavam há mais tempo, se expressando de forma mais empoderada, autoconfiante com mais autonomia.

Por outro lado, embora o novo Centro esteja situado em um ponto mais central, no principal corredor de tráfego de veículos e transporte público, a nova localização dificultou o acesso das antigas usuárias que residiam na região norte da cidade e tinham mais facilidade de acesso a antiga sede. Como uma forma de resolver esta questão e reestabelecer o fluxo das mulheres do norte, os profissionais do CREN solicitaram o fornecimento de passagens de ônibus às usuárias que residem distante do novo endereço e fazem atendimentos periódicos, recentemente o pedido foi aprovado, mas ainda não implementado pela Prefeitura do Natal.

Em 2017, em relação a capacidade instalada, o antigo prédio do CREN contava com um computador, que não funcionava, e não possuía acesso à internet. A recepcionista era encarregada de registrar o número de atendimentos realizados e o fazia de forma manual e rudimentar, realizando o levantamento dos atendimentos numa folha avulsa. Na época, isso dificultava o acesso a dados confiáveis. Com a mudança de estrutura, cada sala de atendimento, além da recepção, coordenação e administrativo possuem um computador com acesso à internet - vale lembrar que a estrutura conta atualmente com um setor administrativo, ausente em 2017 e que é responsável por sistematizar as informações de atendimento. Abaixo os quadros três e quatro trazem um comparativo entre a divisão estrutural do prédio no ano de 2017 e agora em 2019.

Quadro 3 – Estrutura física do CREN (2017)

Espaço	Quantidade de estruturas	Exigido pela Norma Técnica
Recepção	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher
Atendimento	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico e 1 (uma) sala ampla para atendimento em grupos
Coordenação	1 (uma) sala para coordenação	1 (uma) sala para coordenação, 1 (uma) sala para o arquivo e 1 (uma) sala para reuniões
Apoio	1 (uma) copa-cozinha	1 (uma) sala para almoxarifado, 1 (uma) sala de estar para a equipe e 1 (uma) copa-cozinha
Áreas Comuns	1 (um) banheiro feminino, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca	2 (dois) banheiros femininos, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca, 1 (uma) sala para atividades e 1 (uma) rea verde

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Em 2017, o CREN funcionava na estrutura de uma casa residencial alugada, o que fazia com que os ambientes fossem divididos apenas por tapumes estruturados. A recepção não contava com um grande espaço de atendimento e o espaço que funcionava uma mini brinquedoteca era improvisado. A recepcionista do local também era responsável pela manutenção do espaço infantil, assumindo assim uma dupla função. O espaço era pequeno e impedia inclusive o funcionamento e a execução integral das atividades previstas pela Norma Técnica.

Quadro 4 – Estrutura física do CREN (2019)

Espaço	Quantidade de estruturas	Exigido pela Norma Técnica
Recepção	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher	1 (uma) sala para recepção geral, 1 (uma) sala para atendimento geral e 1 (uma) sala para estudos sobre a violência contra a mulher
Atendimento	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico	1 (uma) sala para atendimento jurídico, 1 (uma) sala de espera, 1 (uma) sala para atendimento social, 1 (uma) sala para atendimento psicológico e 1 (uma) sala ampla para atendimento em grupos
Coordenação	1 (uma) sala para coordenação	1 (uma) sala para coordenação, 1 (uma) sala para o arquivo e 1 (uma) sala para reuniões
Apoio	1 (uma) copa-cozinha	1 (uma) sala para almoxarifado, 1 (uma) sala de estar para a equipe e 1 (uma) copa-cozinha
Áreas Comuns	2 (dois) banheiro feminino, 2 (dois) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca	2 (dois) banheiros femininos, 1 (um) banheiro masculino, 1 (uma) brinquedoteca, 1 (uma) sala para atividades e 1 (uma) área verde

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Com a nova estrutura, o Centro passou a dispor de um auditório para ofertar cursos profissionalizantes, o que foi um dos principais impactos na ampliação da oferta de serviços. Através de uma parceria com o Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), o CREN disponibiliza seu espaço para a realização dos cursos de design de sobancelhas, artesanato em crochê, biscuit, dentre outros que visam incentivar o empreendedorismo, e a SEMTAS disponibiliza seus profissionais para ministrá-los. A parceria com a SEMTAS também possibilitou a cessão de profissionais para complementar o quadro de profissionais do Centro. A nova unidade também tem suas salas separadas de maneira estrutural por alvenaria e conta com espaço dedicado para a brinquedoteca, que conta com brinquedos e equipamento de mídia. Além disso, a nova unidade é acessível a Pessoas com Necessidades Especiais (PNEs), contando com banheiros acessíveis e espaços de circulação, além de todo o atendimento ser realizado em andar térreo. A responsabilidade pela monitoria do espaço passou a ser da pedagoga e não mais da recepcionista, que agora desempenham funções distintas. Abaixo o quadro cinco apresenta um comparativo linear que analisa comparativamente ponto a ponto a capacidade instalada da unidade atual em relação a unidade anterior.

Quadro 5- Comparativo entre as Estrutura do CREN em 2017 e a 2019

Estrutura do CREN- 2017	Estrutura do CREN- 2019
Ausência de segurança	Ausência de segurança*
Organização precária dos prontuários	Prontuários organizados e armazenados em arquivos individuais
Ausência de computadores e internet	Presença de computadores em todas as salas de atendimento com acesso a internet
Ausência de atendimento jurídica	Ausência de atendimento jurídico em todos os turno, contando apenas com uma estagiária de direito no turno da tarde.
Espaço físico limitado	Espaço físico ampliado e com estrutura adequada
Alta rotatividade de pessoal	Alta rotatividade de pessoal
Espaço de acolhimento infantil improvisado	Presença de brinquedoteca com espaço para acolhimento
Quadro de pessoal deficitário	Aumento no quadro de pessoal (porteiro, pedagogo(a), auxiliar administrativo).

Fonte: Elaboração própria, 2019.

É possível analisar que a mudança da estrutura transformou significativamente o modo de funcionamento do Centro de Referência. A constituição dessa nova equipe, composta por profissionais da assistência social, favoreceu a mudança da cultura organizacional do Centro, que passou a adotar os instrumentos de organicidade presentes no trabalho da SEMTAS, que já lida habitualmente com o SUAS, a exemplo da relatoria dos atendimentos, organização dos prontuários e a dinâmica de atendimento. Este ponto merece ser frizado, pois na avaliação anterior, identificamos como uma das principais fragilidades a ausência de um sistema de organização dos atendimentos realizados no Centro, até então os registros anteriores a 2014 ocorriam de maneira esporádica e sem uma maior sistematização, o que ocasionava em falhas graves como o preenchimento incorreto dos prontuários (BARROCA et al. 2017), além de não ser possível diferenciar os prontuários de usuárias ativas do Centro e das usuárias inativas, que não frequentam mais os atendimentos.

Analisando a formação da equipe multidisciplinar, o Centro conta com 4 (quatro) assistentes sociais, 2 (duas) psicólogas, 1 (uma) pedagoga e 1 (uma) coordenadora. Em relação aos assistentes sociais e psicólogas, existe uma divisão em dois turnos de trabalho que compreendem o horário de funcionamento do CREN, que é de 08:00 até às 17:00. Além desta equipe, o CREN conta com 1 (uma) recepcionista e 1 (um) porteiro, responsáveis pela recepção das usuárias.

Tabela 1 – Composição da Equipe de Profissionais do CREN em 2017

Serviços	Profissional	Quantidade de profissionais	Exigido pela Norma técnica
Coordenação	Coordenador(a)	1	1
Recepção	Secretário(a)	1	2
Atendimento Inicial	Assistente Social	4	1
Atendimento Inicial	Psicólogo(a)	2	1
Atendimento jurídico	Advogado(a)	0	1
Atendimento psicológico	Psicólogo(a)	2	1
Atividade complementares	Arte-terapeuta	0	1
Brinquedoteca	Educador(a)	0	1
Serviços gerais	Ajudante geral	0	1

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Em 2017, o CREN contava com a deficiência de profissionais para monitorar a brinquedoteca, a ausência de porteiro e/ou vigilante, funções que acabavam virando atribuição da recepcionista encarregada por todas essas tarefas. Em 2019, ocorreu uma inclusão de novos funcionários, o que permitiu uma melhor distribuição na execução de tarefas e, conseqüentemente, uma melhor prestação de serviços.

Tabela 2 – Composição da Equipe de Profissionais do CREN em 2019

Serviços	Profissional	Quantidade de profissionais	Exigido pela Norma técnica
Coordenação	Coordenador(a)	1	1
Recepção	Secretário(a)	1	2
Atendimento Inicial	Assistente Social	4	1
Atendimento Inicial	Psicólogo(a)	2	1
Atendimento jurídico	Advogado(a)	0	1
Atendimento psicológico	Psicólogo(a)	0 <sup>3</sup>	1
Atividade complementares	Arte-terapeuta	0	1
Brinquedoteca	Educador(a)	1	1
Serviços gerais	Ajudante geral	1	1

Fonte: Elaboração própria com base na Norma Técnica (2006).

Comparando com a estrutura antiga, houve a inclusão da pedagoga que acolhe os filhos das usuárias enquanto recebem o atendimento. Isto foi possível a partir da ampliação da brinquedoteca, que agora conta com estrutura específica para seu funcionamento e novos equipamentos. O espaço permite a livre-expressão da criança, podendo fornecer, a partir do seu relato, informações adicionais que podem ser tanto passadas para as assistentes sociais, quanto para o Conselho Tutelar, quando a criança também é vítima de violência.

Em relação ao atendimento jurídico, assim como observado na avaliação de 2017, a norma técnica não é cumprida de maneira integral, tendo em vista que esse tipo de atendimento é realizado por uma estagiária do curso de direito, que atende apenas no turno da tarde, e não existe um profissional efetivo que ocupe o cargo. Desta forma, existe um déficit nessa categoria de atendimento.

Na questão da segurança, há a presença do porteiro, responsável pelo monitoramento da entrada do Centro. Adicionalmente, no segundo andar do prédio, funciona a Corregedoria da Guarda Municipal, que acaba cedendo um servidor, mediante parceria institucional, para realizar a segurança interna do CREN. Visando cumprir a Norma Técnica, foi solicitado um Plano de Segurança junto a SEMDES para providenciar uma estrutura fixa de segurança no local, mas ainda não existe previsão para implementá-lo.

<sup>3</sup> Função exercida atualmente por estagiário.

## ARTICULAÇÃO COM A REDE DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Para esta dimensão, trazemos como objeto de análise a relação entre o Centro e as instituições que compõem a Rede de Atendimento. De acordo com a Norma Técnica (2006), compete aos Centros de Referência realizar a articulação necessária com órgãos públicos e não-governamentais como forma de garantir para a mulher em situação de violência seus direitos na forma de serviços prestados pelos componentes da Rede. Compreendendo que a Rede trabalha sob a perspectiva da transversalidade, funcionando como um sistema de “portas abertas”, onde a vítima pode procurar atendimento em qualquer uma das instituições integrantes, compõe a Rede de Atendimento: o Centro de Referência, CRAS, CREAS, DEAMs, unidades de saúde, Ministério Público, entre outros.

Assim como na dimensão anterior, a avaliação das capacidades de articulação do CREN foram observados três itens: comunicação, integração e cooperação. A capacidade de comunicação diz respeito a comunicação praticada pelo pessoal do Centro com os demais integrantes da Rede, seja para viabilizar procedimentos formais, seja para tratar da prestação de serviços a exemplo dos encaminhamentos. A integração trata da forma como os serviços são realizados e compartilhados com os atores da Rede como, por exemplo, a presença de sistemas integrados que permitam que todos os atores tenham acesso ao progresso dos atendimentos realizados com as usuárias do Centro. Por fim, a capacidade de cooperação buscou observar se existe uma relação estreita entre o CREN com a Rede no que diz respeito ao suporte para encaminhamentos e atendimentos.

Para analisar o comparativo entre as estruturas de 2017 e 2018 em relação ao grau da capacidade de articulação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os profissionais do Centro, possibilitando identificar as fragilidades e as boas práticas na relação do centro com os demais entes da Rede.

Na avaliação de 2017 foram analisados os dados de encaminhamentos das usuárias na rede, e se constatou que dentre os atores, as DEAMs foram as que mais encaminharam usuárias para o atendimento no Centro no período de 2013 a 2016, representando cerca de 62% dos encaminhamentos realizados (BARROCA et al., 2017). Além disso, na ocasião foi mencionado pela coordenação como outro grande parceiro o Ministério Público, através do Núcleo de Apoio a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar (NAMVID). Por outro lado, o CRAS foi o que menos encaminhou, com apenas 3,1% dos encaminhamentos registrados para o Centro (BARROCA et al., 2017). Observou-se então, que apesar de existir uma comunicação satisfatória entre os entes, há uma baixa articulação das ações com alguns atores específicos.

Assim, as fragilidades de articulação entre os entes, já observadas na avaliação anterior, ainda persistem são agravadas pela nova localidade, principalmente na relação do CREN com a DEAM ZN, já que antes os encaminhamentos entre órgãos era facilitado pela localização. E ainda que a DEAM ZN esteja funcionando 24h, após um decreto do governo do estado no final de março de 2019, o CREN reduziu em uma hora de seu funcionamento. Isso evidencia um ponto frequentemente levantado pelos profissionais do CREN, que a ausência de articulação entre os principais entes municipais e estaduais ocasiona o subaproveitamento dos serviços ofertados às vítimas de violência.

Outras fragilidades identificadas são referentes a ausência de atuação conjunta com atores não – governamentais e aos órgãos de saúde e educação, na qual as experiências foram incipientes. Embora a Rede em sua concepção preze pelo atendimento às vítimas em qualquer porta de entrada, foi relatado que dificilmente as vítimas são encaminhadas para o CREN oriundas das unidades de saúde ou da rede básica de educação. Há um entendimento, por parte dos profissionais do Centro, que existe um desconhecimento dos órgãos municipais sobre trabalho prestado pelo CREN. Por isso criou-se a iniciativa “CREN dialogando com a Rede”, em que os profissionais do Centro apresentavam aos demais atores da Rede, os trabalhos desenvolvidos pela instituição a fim de facilitar os encaminhamentos e estreitar seu diálogo.

Como resultado desse projeto, os profissionais relataram que houve uma aproximação das varas judiciais, que ampliaram a demanda dos encaminhamentos, que ocorriam majoritariamente de forma espontânea. Com isso, podemos dizer que os profissionais ainda veem a articulação da rede como o maior desafio para a promoção de serviços de qualidade às vítimas de violência, principalmente pela necessidade de uma parceria concreta com o governo do estado e pela dificuldade para encaminhamento das vítimas para serviços especializados de saúde.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi exposto nas seções anteriores, a nova localização do Centro de Referência Elizabeth Nasser possibilitou avanços positivos principalmente no tocante a capacidade de atendimento e na capacidade de acolhimento as usuárias, além de democratizar o acesso aos serviços, uma vez que com a ampliação do espaço, se tornou possível atender a uma demanda crescente de mulheres vítimas da violência de gênero no município de Natal. Embora haja a ressalva de que a deficiência de um advogado para a assistência jurídica é um fator persistente, não suprido pela presença limitada de uma estagiária de direito.

As novas práticas organizacionais inseridas pelos novos profissionais merecem destaque. É notória a nova qualidade dos prontuários, que estão mais completos, abrangendo inclusive seções sobre gênero, ampliando a assistência a mulheres trans, por exemplo. Mas, principalmente, houve a melhoria na sistematização dos dados sobre as usuárias, agora arquivados em dossiês e separados por pastas individuais. Dessa forma, independente do hiato entre os atendimentos, suas informações estarão seguramente armazenadas e poderão ser recuperadas e acessadas facilmente.

A reestruturação do Centro possibilitou para além da ampliação do espaço físico, a ampliação dos serviços ofertados, com a realização de cursos profissionalizantes, possibilitados principalmente por sua parceira com SEMTAS. Boas práticas como essa devem ser incentivadas para com outros órgãos e instituições que compõem a Rede de Atendimento, sendo importante destacar que muitas das articulações que já ocorrem, dependeram da deliberação interna dos profissionais do Centro, cumprindo assim o papel de articulador da Rede de Atendimento, como preconizado na Norma Técnica (2006). A dificuldade reside principalmente no desconhecimento dos órgãos públicos sobre o trabalho realizado pelo CREN, embora alguns destes órgãos lidem diretamente com mulheres em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, alguns desafios ainda precisam ser superados, sobretudo, no tocante a articulação da Rede de Atendimento, por isso, reitera-se a importância de se criar um canal de diálogo entre os entes da rede, principalmente dos órgãos municipais que de alguma forma lidem com mulheres em situação de vulnerabilidade, além de fortalecer uma parceria concreta com o governo estadual, de forma que se incentive a ampliação do serviço para todo o estado, visto que atualmente Natal é o único município do estado a oferecer o serviço especializado no atendimento a mulheres vítimas de violência.

## REFERÊNCIAS

BARROCA, Ana Beatriz Germano. Et a. Avaliação das Ações do Centro de Referência Elizabeth Nasser à Luz da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher. Natal: 2017. Não Publicado.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. estado. vol.29 no.2 Brasília May/Aug. 2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à mulher em situação de violência. Brasília: Presidência da República, 2006.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Política Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Secretaria de Políticas Para Mulheres. Rede Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

. Senado Federal. Observatório da Mulher Contra a Violência. Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Brasília, 2016.

. Secretaria de Políticas para Mulheres. Relatório Anual Socioeconomico da Mulher (RASEAM), 2014.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Anál. & Conj., Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

FONSECA, Paula Schiavini. Histórico da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). In: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,historico-da-lei-no-113402006-lei-mariada-penha,29638.html> . Acessado em 01/05/2017

REMON, José. et al. Avaliação da Política de Enfrentamento da Violência de Gênero contra as Mulheres em Pernambuco. Recife: UFPE, 2015.

ONU, Organização das Nações Unidas. Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice, 2011- 2012. In: <http://www.unwomen.org/en/digitalibrary/publications/2011/7/progress-of-the-world-s-women-in-pursuit-of-justice>. Acesso em 01/05/2017

Casos de Violencia Domestica aumentam no RN. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/03/08/casos-de-violencia-domestica-aumentam-no-rn-desmaiei-de-tanta-dor-diz-mulher-que-teve-o-couro-cabeludo-arrancado-a-faca.ghtml> . Acesso em 06/07/2019