



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Via N1 Leste s/n, Pavilhão das Metas, Praça dos Três Poderes – Zona Cívico-Administrativa – CEP: 70.150-900
Telefones: (061) 3411.4246 / 3411.4330 Fax: (061) 3326.8449
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

Texto-Base da Política Nacional de Abrigamento de
Mulheres em situação de Violência

A) Justificativa e Contexto

O caráter multidimensional e a complexidade da violência contra as mulheres exigem que o Estado brasileiro adote políticas de caráter universal, acessíveis a todas as mulheres, que englobem as diferentes modalidades pelas quais ela se expressa. Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres ganharam nova envergadura, por meio da formulação da **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**, que lança diretrizes para uma atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da federação. A partir da Política Nacional, as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres foram ampliadas e passaram a incluir ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; permitam a revisão/elaboração de legislações específicas; e garantam os direitos humanos das mulheres e o acesso dessas aos serviços especializados (por meio da rede de atendimento).

A Política Nacional amplia o conceito de violência contra as mulheres (fazendo referência a diversos tipos de violência, tais como a violência doméstica e familiar contra a mulher, o assédio sexual, a violência institucional, o tráfico de mulheres, etc.) e passa a incluir quatro dimensões/eixos para o enfrentamento à violência contra as mulheres: a prevenção, o combate, a assistência e a garantia de direitos. No sentido de implementar as ações de enfrentamento, a Política Nacional se articula com diversas outras políticas, a saber: a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Política Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Saúde das Mulheres, entre outras.

No eixo da assistência, uma das ações prioritárias da SPM foi a ampliação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, que passou a compreender outros serviços (centros de referência de atendimento à mulher, defensorias da mulher, promotorias da mulher, juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a

mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180¹). Nesse sentido, uma novidade importante, no âmbito da Política Nacional, é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem à mulher em situação de violência, de modo a oferecer-lhe um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, avança para uma atuação mais ampla, que contempla: o apoio a serviços especializados, a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o incentivo à constituição de redes de serviços; e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública.

Além de estar previsto na Política Nacional, o fortalecimento da rede de atendimento constitui um dos eixos prioritários do **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**, lançado em 2007 na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. O Pacto – que está dividido em quatro eixos estruturantes² - constitui uma estratégia de integração entre governo federal, estadual e municipal no tocante às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e de descentralização das políticas públicas referentes à temática, por meio de um acordo federativo, que tem por base a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações referentes à temática.

Vale ressaltar que tanto a Política quanto o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência têm como questões fundamentais - no âmbito da assistência – a garantia do acesso das mulheres aos serviços especializados e a capilaridade do atendimento no âmbito da rede de serviços. Nesse sentido, a discussão referente à redefinição das alternativas de abrigo consiste num tema de extrema relevância para garantir o acesso ampliado das mulheres em situação de violência a locais seguros e protegidos, assim como a medidas eficazes de proteção para as diversas formas de violência contra as mulheres.

Juntamente com a Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) representou outro passo importante para o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. A Lei que institui mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar prevê, em suas disposições preliminares, que toda mulher goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental.

¹ Até 2003, os abrigos e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher constituíram as principais políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres.

² Para alcançar seus objetivos, o Pacto Nacional está dividido em quatro eixos estruturantes: a) Eixo I - Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; b) Eixo II - Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids; c) Eixo III - Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; d) Eixo IV - Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

Entre as inovações da referida legislação, cabe ressaltar as medidas protetivas de urgência (as que obrigam o agressor – Art. 22 e aquelas destinadas à ofendida - Arts. 23 e 24). Essas medidas são fundamentais para garantir os direitos das mulheres e ampliar o seu acesso à rede de atendimento especializada, que inclui desde o acolhimento psicossocial e jurídico até o abrigamento das mulheres e seus filhos(as) nos casos de grave ameaça e risco de morte.

Assim, no que tange ao atendimento às mulheres previsto na Lei, uma das questões fundamentais para garantir a integridade física e moral da mulher diz respeito ao abrigamento nos casos de risco de morte. Neste nível de assistência, a principal resposta do Estado está traduzida na criação de equipamentos denominados Casas-Abrigo, que tem por atribuição prover, de forma provisória, medidas emergenciais de proteção em locais seguros para acolher mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte, acompanhadas ou não de seus filhos(as).

Embora a Casa-Abrigo constitua uma das primeiras e mais importantes políticas de assistência às mulheres sob grave ameaça e risco de morte, é necessário ampliar as estratégias de atendimento (incluindo novas alternativas de abrigamento para mulheres que não estejam sob risco de morte) e redefinir o perfil de usuárias a serem atendidas pelos serviços de abrigamento (p.e., as mulheres vítimas do tráfico de pessoas).

Neste sentido, pode-se afirmar que a Lei 11.340/2006, a Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres apresentam novos desafios para os gestores/as públicos no tocante ao abrigamento das mulheres em situação de violência. A essas questões, pode-se somar o agravamento da violência urbana e sua interface com a questão da violência contra a mulher (em especial no que tange ao tráfico de drogas e ao tráfico de mulheres). Esse cenário requer novas maneiras de pensar o abrigamento no âmbito das políticas públicas – formas que contemplem o ideário feminista de emancipação e empoderamento das mulheres e que lhes garantam a proteção necessária em casos de risco de morte iminente, de grave ameaça ou de vínculos familiares rompidos e/ou fragilizados.

Desta forma - no sentido de cumprir o previsto na Lei Maria da Penha³, na Política e no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (e em políticas afins⁴), bem como de ampliar o acesso das mulheres à rede de atendimento -, a SPM propõe a criação da Política Nacional de Abrigamento, que redefine as possibilidades de acolhimento provisório para mulheres em situação de violência no sentido de garantir-lhes segurança e proteção. Assim, a Política Nacional de Abrigamento deve ser entendida como uma estratégia para positivar as respostas do Estado no que se refere ao acesso à proteção e ao acolhimento das mulheres em situação de violência, garantindo-lhes o direito a uma vida sem violência.

³ O art. 23 da Lei Maria da Penha prevê que: “Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas, encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento”.

⁴ Aqui, cabe ressaltar a Política Nacional do Tráfico de Pessoas, que prevê a necessidade de abrigamento às mulheres vítimas do tráfico.

Vale ressaltar que a Política Nacional de Abrigamento das Mulheres em situação de violência tem por marco legais a Lei 11.340/2006; o Decreto no. 6. 387 de 5 de março de 2008 - II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; a Resolução nº. 109 de 11 de novembro de 2009, CNAS (tipificação dos serviços sócio-assistenciais); a Convenção de Palermo; e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher/ a Convenção de Belém do Pará (1994). As diretrizes previstas neste documento também constituem fruto de discussões coletivas no âmbito do Pacto Nacional de Enfretamento à Violência contra as Mulheres, que contaram com representações de organismos de políticas para as mulheres, serviços da rede de atendimento à mulher e da sociedade civil, realizadas no ano de 2009 em Brasília-DF, a saber: “Encontro da Região Sudeste para discussão da Central de Abrigamento” (maio de 2009) e “Workshop da Política Nacional de Abrigamento” (novembro de 2009).

B) Conceito da Política Nacional de Abrigamento

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

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

Vale ressaltar que toda e qualquer possibilidade de abrigo requer o acompanhamento da mulher por um serviço especializado da rede de atendimento e a articulação com a segurança pública, por se tratar de situações nas quais a mulher necessita de proteção especial e de casos nos quais a possibilidade de apoio da rede primária encontra-se comprometida em função da situação de violência. Além disso, na maioria das vezes, a necessidade de abrigo ocorre num contexto no qual os recursos disponíveis na rede de atendimento já se encontram reduzidos e/ou esgotados.

A Política Nacional de Abrigamento, portanto, refere-se ao conjunto de diretrizes que norteiam o abrigo de mulheres em situação de violência e o fluxo de atendimento na rede de serviços, incluindo as diversas formas de violência contra a mulher (tráfico de mulheres, violência doméstica e familiar contra as mulheres, etc) e novas alternativas de abrigo (tais como, abrigo temporário de curta duração/ “casa de passagem”, albergues, benefícios eventuais, consórcios de abrigo, etc.)

São objetivos da Política Nacional de Abrigamento:

- Resgatar a Casa-Abrigo como espaço de segurança, proteção, (re)construção da cidadania, resgate da auto-estima e empoderamento das mulheres, a partir de valores feministas;
- Redefinir, em linhas gerais, o atendimento nas Casas-Abrigo, a partir das inovações da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha);
- Ampliar o conceito de ‘abrigamento’, incluindo também outros tipos de violência contra as mulheres (como por exemplo, o tráfico de mulheres) - e suas interfaces com a violência urbana (p.e., mulheres em situação de violência envolvidas com homens ligados ao tráfico de entorpecentes);
- Propor novas metodologias de abrigamento, que não se restrinjam ao atendimento prestado pelas Casas-Abrigo, tais como a criação de serviços de acolhimento temporário de curta duração; utilização de benefícios para abrigamento, etc;
- Estabelecer um fluxo geral de atendimento entre os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência e os serviços de abrigamento;
- Propor diretrizes para a integração dos serviços de abrigamento no país, por meio da criação de uma Central de Abrigamento;
- Definir políticas regionais de abrigamento (consórcios públicos).

É importante notar que a Política Nacional de Abrigamento deverá ser implementada, nos estados e nos municípios, sob a coordenação do organismo estadual de políticas para as mulheres no âmbito das ‘Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres’ e da rede estadual de atendimento à mulher em situação de violência.

C) Princípios da Política Nacional de Abrigamento

A Política Nacional de Abrigamento orienta-se pelos princípios propostos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004/2008) e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a saber:

- **Igualdade e respeito à diversidade** – mulheres e homens são iguais em seus direitos. A promoção da igualdade implica no respeito à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, situação econômica e regional, assim como os diferentes momentos da vida das mulheres;
- **Autonomia das mulheres** – o poder de decisão sobre suas vidas e corpos deve ser assegurado às mulheres, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e seu país;
- **Laicidade do Estado** – as políticas públicas voltadas para as mulheres devem ser formuladas e implementadas independentemente de princípios religiosos, de forma a assegurar os direitos consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos e acordos internacionais assinados pelo Brasil;
- **Universalidade das políticas** – as políticas públicas devem garantir, em sua implementação, o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres;

- **Justiça social** – a redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade e a busca de superação da desigualdade social, que atinge de maneira significativa às mulheres, devem ser assegurados;
- **Participação e controle social** – o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas devem ser garantidos e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas.

D) Diretrizes

Constituem diretrizes da Política Nacional de Abrigamento:

- Garantir o cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado Brasileiro relativos ao enfrentamento da violência contra as mulheres;
- Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e que precisa ser tratada como questão da segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública.
- Implementar políticas de abrigamento, que se articulem de maneira integrada com as áreas de saúde, educação, assistência, habitação, trabalho, direitos humanos e justiça;
- Incentivar a formação e a capacitação de profissionais para a assistência qualificada e humanizada à mulher em situação de violência, em especial no que tange ao abrigamento;
- Garantir a articulação permanente dos serviços de abrigamento com a segurança pública, no sentido de assegurar a proteção, a segurança e o bem-estar físico, psicológico e social da mulher em situação de violência;
- Reconhecer as diversidades de raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres na implementação de ações voltadas para a assistência, em especial no tocante às políticas de abrigamento.

E) Novas Alternativas de Abrigamento

A Política Nacional de Abrigamento propõe novas alternativas para o acolhimento das mulheres em situação de violência, que incluem: a criação de novos serviços (casas-de-acolhimento provisório e Central de Abrigamento); a utilização de benefícios (Decreto referente ao benefício eventual); a definição de formas de implantação e gestão dos serviços (consórcios públicos); e estratégias para ampliação dos serviços de abrigamento (mapeamento dos serviços ‘alternativos’ de abrigamento).

Casas-de-Acolhimento Provisório de Curta Duração

Conforme discutido anteriormente, as Casas-abrigo - que durante 20 anos constituíram a principal e a única forma de abrigo especializado para mulheres em situação de violência - restringem-se ao atendimento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo por público-alvo somente mulheres sob grave ameaça e risco de morte. Esse serviço, portanto, não dá conta das novas demandas apresentadas pelas mulheres e do novo contexto de enfrentamento à violência contra as mulheres, que inclui o

atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar que não estejam sob risco iminente de morte, assim como as mulheres vítimas do tráfico de mulheres (sob grave ameaça e risco de morte, ou não).

No sentido de garantir a essas mulheres o acesso a locais seguros e protegidos, a Política Nacional de Abrigamento propõe a criação de casas-de-acolhimento provisório de curta duração, que deverão ser implantadas pelos governos estaduais e/ou municipais (preferencialmente por meio de consórcios públicos), com recursos do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dos referidos governos.

As casas de acolhimento provisório constituem serviços de abrigamento temporário de curta duração (até 15 dias), não-sigilosos, para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos, que não correm risco iminente de morte. Vale destacar que as Casas de Acolhimento Provisório não se restringem ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, devendo acolher também mulheres que sofrem outros tipos de violência, em especial vítimas do tráfico de mulheres. O abrigamento provisório deve garantir a integridade física e emocional das mulheres, bem como realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários.

A vinculação e a definição de estratégias para garantia da continuidade do serviço das Casas de Acolhimento Provisório de Curta Duração deverão ser definidas a partir das negociações locais e estaduais no âmbito das Câmaras Técnicas Estaduais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁵, sob coordenação do organismo estadual de políticas para as mulheres.

Para uma melhor visualização das atribuições da casa de acolhimento provisório de curta duração e suas diferenças em relação às Casas-Abrigo, vide tabela abaixo.

⁵ O monitoramento e gestão do Pacto Nacional são realizados por meio de Câmaras Técnicas, implementadas nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). As Câmaras Técnicas Estaduais de Monitoramento e Gestão do Pacto já foram implementadas em 19 unidades da federação e têm como atribuições: elaborar plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas e seu cronograma de execução; promover a execução, monitoramento e avaliação das ações do Pacto no estado e no município; sugerir o aperfeiçoamento e divulgação dessas ações. Até o presente, não foram instituídas as Câmaras Técnicas Municipais.

Características	“Casa-Abrigo”	“Casa de Acolhimento”
Nomenclatura na tipificação sócio-assistencial	Serviço de Acolhimento Institucional para mulheres em situação de violência (Resolução CNAS n.º. 109/2009)	Serviço não incorporado aos serviços sócio-assistenciais
Natureza	Serviço <i>público</i> , de longa duração (de 90 a 180 dias) e, em geral, sigiloso.	Serviço <i>público</i> , de curta duração (até 15 dias) e não-sigiloso.
Público-alvo	Mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte (acompanhadas ou não de seus filhos/as)	Mulheres em situação de violência de gênero (em especial de doméstica e familiar e vítimas do tráfico de pessoas), que não estejam sob risco de morte (acompanhadas ou não de seus filhos/as)
Objetivo do Serviço	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a integridade física emocional das mulheres; - Auxiliar no processo de reorganização da vida das mulheres e no resgate de sua auto-estima. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a integridade física e emocional das mulheres - Realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários.

Vale notar que a avaliação da gravidade do caso de violência contra as mulheres é fundamental para o encaminhamento das situações de abrigo e deve ser realizada por um serviço especializado no atendimento de mulheres em situação de violência, visto que o limite entre “ameaça”, “risco de morte” e “risco (imediato) de morte” é bastante tênue e varia de acordo com o tipo de violência sofrido. Outro aspecto a ser ressaltado é a própria negação da mulher em relação à gravidade da violência sofrida⁶. Desta forma, uma avaliação quanto à necessidade de abrigo em diferentes casos (sem ou com risco de morte) requer não somente a escuta da fala da mulher, mas também a aplicação de instrumentos objetivos para mensurar os graus de risco da situação.

No caso específico da violência doméstica, alguns serviços têm utilizado instrumentos para inferir os riscos aos quais a mulher está submetida, com base nos seguintes critérios (relacionados ao comportamento/histórico do agressor): uso de armas brancas ou de fogo; histórico criminal; abuso de animais domésticos; histórico de agressões a conhecidos estranhos e/ou policiais; tentativa ou ideação suicida recentes; não-cumprimento de medidas protetivas de urgência; ser autor de abuso sexual infantil;

⁶ Por sua intensidade e danos gerados, a violência é uma experiência difícil de ser encarada. Mecanismos de defesa são colocados em ação pela própria necessidade de amenizar a dor gerada pela violência, o que pode provocar distorções e até mesmo negações desta experiência. (Laird, 1994)

histórico de agressão aos filhos; abuso de álcool ou drogas; minimização extrema ou negação da situação de violência doméstica e familiar, entre outros.

Central de Abrigamento

No sentido de facilitar o acesso das mulheres aos serviços de abrigamento disponíveis e de integrar o abrigamento da mulher em situação de violência em todo país, a SPM tem discutido a proposta de uma Central de Abrigamento, a ser implantada no âmbito do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

A Central de Abrigamento constituirá um apoio aos serviços da Rede de Atendimento à Mulher, vinculado à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 que, por meio de um **sistema único de informação** com dados sobre todos os serviços de abrigamento do país, buscará garantir o acesso das mulheres em situação de violência e sob risco de morte aos abrigos disponíveis, de forma articulada e integrada. O serviço, que estará sob a coordenação e execução da Secretaria de Políticas para as Mulheres, terá abrangência nacional e possuirá como público alvo mulheres em situação de violência e sob risco de morte.

A Central de Abrigamento tem por objetivo geral a integração do atendimento emergencial de proteção e acolhimento às mulheres em situação de violência e sob risco de morte e como objetivos específicos: a) criar um sistema único de informações que seja interligado a toda rede de serviços de abrigamento⁷ do Brasil, durante 24 horas; b) estabelecer um fluxo de informações único e permanente sobre a situação dos serviços de abrigamento disponíveis no Brasil para subsidiar o acolhimento de mulheres em situação de violência e sob risco de morte; c) prestar informações a partir do sistema de informação único e intermediar a comunicação entre o serviço demandante e os serviços de abrigamento, em especial as casas-abrigo; d) centralizar e integrar o acolhimento das mulheres em situação de violência e sob risco de morte, por meio da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.

Vale ressaltar também que, apesar de se tratar de um serviço da rede de atendimento, a Central de Abrigamento não prestará assistência direta à mulher, mas apenas responderá às demandas dos **serviços** da Rede de Atendimento.

É importante notar que, para que a Central de Abrigamento alcance o objetivo de integração dos serviços de abrigamento e dos procedimentos de acolhimento em todo território nacional, é imprescindível que este serviço seja acionado ***sempre que for identificado um caso de violência de gênero no qual a mulher esteja sob risco de morte***, de forma que o processo de abrigamento se dê de forma articulada e integrada nos estados e municípios. Assim, para a implementação da Central de Abrigamento, faz-se também necessária uma redefinição do fluxo de atendimento nos casos de abrigamento por parte dos estados e municípios envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher. Essa redefinição deverá ser proposta pelos organismos de políticas para as mulheres, no âmbito da Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e junto à rede estadual de atendimento à

⁷ Casas-abrigo, albergue, abrigos, pastorais, familiares e amigos que ofereçam abrigamento protegido.

mulher em situação de violência, tendo por base as diretrizes nacionais de abrigamento apresentadas neste documento.

Benefício Eventual

Além da criação de serviços de abrigamento, a Política Nacional de Abrigamento prevê a utilização de benefícios para o atendimento à mulher em situação de violência. Nesse sentido, vale mencionar o benefício eventual para os casos de vulnerabilidade temporária, previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e no Decreto nº. 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

Segundo o decreto nº. 6.307/2007, os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Assim, os benefícios eventuais incluem: o auxílio por natalidade, o auxílio por morte, o benefício nos casos de calamidade pública e de vulnerabilidade temporária.

Os benefícios eventuais poderão ser utilizados nos casos de mulheres em situação de violência, uma vez que a violência contra as mulheres constitui um contexto de vulnerabilidade temporária, que “caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos⁸ à integridade pessoal e familiar” (Decreto nº. 6.307/2007). O Decreto reconhece a violência contra as mulheres como uma das hipóteses de concessão do benefício, ao mencionar a “perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida” como uma das possíveis causas das situações de riscos, perdas e danos.

É importante ressaltar que “a concessão e o valor dos auxílios por natalidade e por morte serão regulados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (Art. 1º, § 2º), o que implica a necessidade de articulação dos organismos de políticas para as mulheres e dos serviços especializados da rede de atendimento, no âmbito municipal e estadual, com os gestores/as da Assistência Social e os serviços sócio-assistenciais para efetivar a utilização do benefício eventual nos casos de abrigamento de mulheres em situação de violência. Também vale ressaltar que, no sentido de garantir a proteção e a segurança da mulher, o benefício eventual deverá ser concedido pela Assistência Social, mediante a avaliação e o acompanhamento do caso por parte de um serviço especializado da rede de atendimento (em especial, dos centros de referência de atendimento à mulher).

⁸ Segundo o Decreto 6.307/2007, entende-se por riscos, a ameaça de sérios padecimentos; por perdas, a privação de bens e de segurança material; e por danos, os agravos sociais e a ofensa.

Por fim, vale notar que na medida em que os benefícios eventuais têm sido tradicionalmente utilizados como auxílio-funeral e natalidade (e mais recentemente, nos casos de calamidade pública), é importante que os organismos de políticas para as mulheres pautem a discussão sobre a utilização desses benefícios para os casos de violência contra as mulheres nas Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e junto às Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social - no sentido de viabilizar sua implementação em situações de abrigo.

Consórcios Públicos

Devido à complexidade do abrigo de mulheres (e seus filhos) em situação de violência e aos altos custos para a manutenção de serviços, a Secretaria de Políticas para as Mulheres tem incentivado, desde 2007, a implantação de serviços de abrigo que trabalhem na perspectiva de consórcio (preferencialmente consórcios públicos) ou de forma regionalizada.

A Lei 11.107 de 6 de abril de 2005 dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. O Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (que regulamenta a Lei supracitada) define o consórcio público como “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”. Os consórcios públicos poderão ser firmados entre municípios, entre estados e municípios, entre o Distrito Federal e os municípios. Cabe ressaltar que a “União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados” (Art. 1º, § 2º).

O consórcio público favorece a formalização de parcerias que, anteriormente à publicação da Lei 11.307, já eram estabelecidas de modo informal (ou por meio de termos de cooperação técnica) para a implementação de serviços especializados da rede de atendimento. No caso dos serviços de abrigo, uma importante possibilidade - prevista na Lei dos Consórcios Públicos - é a cessão de servidores no âmbito do consórcio. Assim, segundo o previsto no art. 4º § 4º, “os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um”.

Aqui, cabe citar a experiência pioneira de consórcio público para fins de abrigo no Brasil - o *Consórcio Regional de Promoção da Cidadania: Mulheres das Gerais*, firmado entre os municípios de Belo Horizonte, Betim, Sabará e Contagem em 2008, com o apoio do Ministério das Cidades, da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Universidade da Columbia Britânica (Canadá). A atuação do consórcio é delineada em dois eixos programáticos. O primeiro refere-se à prevenção, por meio de campanhas educativas e não sexistas, construção de banco de dados sobre violência doméstica e ações comunitárias junto a jovens e mulheres. O segundo eixo foca o atendimento a mulheres em

situação de violência doméstica, por meio da Casa-Abrigo Regional e da Casa de Passagem.

O *Consórcio Regional de Promoção da Cidadania: Mulheres das Gerais* tem por finalidade planejar, fomentar e implementar ações e programas consorciados e compartilhados, que tenham caráter emancipatório e inclusivo, de forma colaborativa e sustentável, para prevenção e enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, zelando pela plena aplicação da Lei 11.340/06 – a Lei Maria da Penha. Possui como objetivos específicos, entre outros: planejar, fomentar e implementar ações e programas consorciados ou compartilhados para enfrentamento da violência contra mulher; realizar a gestão consorciada dos seguintes equipamentos regionais: Casa de Passagem e Casa Abrigo; e adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos municípios.

Desta forma, o referido consórcio demonstra como a Lei 11.107/2005 pode ser utilizada por estados e municípios para a implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, em especial no que tange ao abrigo das mulheres em situação de violência; garantindo, assim, uma maior articulação entre os entes federados para a implementação da rede de atendimento (p.e., dos serviços de abrigo).

Mapeamento de serviços de abrigo

Segundo os dados do sistema da rede de atendimento à mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres⁹, as mulheres em situação de violência têm acesso a um número reduzido de serviços de abrigo no país, que, em geral, referem-se somente aos casos de violência doméstica e familiar (casas-abrigo) e alguns serviços de acolhimento provisório de curta duração. Todavia, no âmbito dos estados e municípios, existem outros serviços de abrigo (tais como albergues, pastorais da mulher, repúblicas, etc) que ainda não constam na rede de atendimento, mas que constituem importantes parceiros no encaminhamento das demandas das mulheres que necessitam de abrigo (em especial, aquelas que não estão sob grave ameaça ou risco de morte).

Assim, uma das ações para a efetivação do abrigo consiste no mapeamento dos serviços ‘alternativos’ de abrigo já existentes na rede ‘informal’ de atendimento à mulher em situação de violência. Esse mapeamento - que deverá ser realizado pelos organismos de políticas para as mulheres e pela rede de enfrentamento à violência contra as mulheres - é fundamental para o encaminhamento dos casos de abrigo e para a divulgação de uma ampla gama de serviços de abrigo. Vale notar, todavia, que para que o abrigo se dê de forma eficaz e para que atinja seu objetivo – qual seja, garantir o bem estar físico, psicológico e social das mulheres, assim como sua proteção e segurança - , o encaminhamento para os serviços ‘alternativos’ de abrigo deverá ser realizado

⁹ A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) possui um sistema (sistema da rede de atendimento) que permite a inclusão de serviços recém-inaugurados, bem como possibilita a atualização sistemática de endereços, telefones, dentre outros dados da Rede. Esse sistema, além de prover informações sobre os serviços constantes da Rede Especializada, mantém a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 capacitada para orientar as usuárias de acordo com as necessidades demandadas. *A atualização do sistema é feita a partir dos dados encaminhados pelos organismos de políticas para as mulheres estaduais e municipais, assim como por meio de estratégias de “busca ativa”.*

por serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência (preferencialmente, pelos centros de referência de atendimento à mulher).

F) A questão do abrigo e os diferentes tipos de violência contra as mulheres

Tráfico de Mulheres e Abrigo

Desde a publicação da Política Nacional do Tráfico de Pessoas e do lançamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as ações de enfrentamento ao tráfico de mulheres têm ganhado maior visibilidade nas agendas políticas e sociais dos governos. No eixo da assistência¹⁰, previsto em ambas as políticas, a prioridade é a articulação, estruturação e consolidação, a partir dos serviços e redes existentes, de um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico. Nesse sentido, a SPM tem realizado uma série de discussões com a sociedade civil, gestores/as estaduais e municipais e com órgãos do governo federal, para garantir: a) o atendimento das mulheres vítimas do tráfico na rede de serviços especializados de atendimento à mulher (em especial, nos Centros de Referência); b) a capacitação continuada dos/as profissionais da rede de atendimento na questão do tráfico de pessoas; c) a criação de alguns serviços para o atendimento das mulheres vítimas do tráfico (Núcleo da Mulher na Casa do Migrante e Postos de Atendimento nos aeroportos); d) o abrigo das mulheres vítimas do tráfico.

A questão do abrigo nos casos de tráfico de mulheres tem constituído um dos grandes desafios para implementação das ações de enfrentamento no âmbito da assistência. Conforme discutido anteriormente, as Casas-Abrigo - que constituem hoje a principal forma de acolhimento especializado às mulheres em situação de violência - focam o atendimento nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Por se tratarem de violências diversas, que possuem dinâmicas bastante diferenciadas e demandas específicas por parte das mulheres, não é viável o atendimento das vítimas do tráfico de pessoas nas casas-abrigo. Essas mulheres também não podem ser incluídas no programa de “Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas”, já que um dos critérios para participação no programa é a “relação de causalidade”, que define que a situação de risco em que a pessoa se encontra deve decorrer da colaboração por ela prestada a procedimento criminal em que figura como vítima ou testemunha (Lei 9.807/99, art. 1º *caput*). Visto que grande parte das mulheres vítimas do tráfico não ‘denunciam’ o crime, a inclusão no programa torna-se inviável.

No workshop “Política Nacional de Abrigo”, realizado em novembro de 2009 com representantes da sociedade civil, dos organismos de políticas para as mulheres, do governo federal e dos serviços especializados (Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Casas-Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório e Centros de Referência de Atendimento à Mulher), foi realizado um grupo de trabalho sobre a questão do abrigo e o tráfico de mulheres. Entre as recomendações do grupo, podem-se citar as seguintes propostas:

¹⁰ A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas contempla três principais eixos (prevenção, atenção e repressão) e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em quatro eixos (prevenção, assistência, combate/responsabilização e garantia de direitos).

- a criação de “Casas de acolhimento provisório de curta duração” - espaços institucionalizados, não sigilosos, para mulheres vítimas de violência, que não se encontrem em situação de risco iminente de morte. Como exemplo de situações a serem atendidas por esses serviços, foram mencionadas as mulheres aguardando o benefício do pagamento de passagens para retorno ao seu local de origem, migrantes em situação irregular, deportadas e não admitidas;
- a utilização do benefício eventual para as mulheres em situação de violência, conforme o previsto no decreto 6.307/2007 (sob o acompanhamento dos Centros de Referência e dos serviços afins).

Como recomendação geral do grupo de trabalho, foi reforçado que - no caso de mulheres migrantes e/ou situação de tráfico - os serviços de abrigo deverão acolher mulheres estrangeiras e irregulares.

Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Abrigo

Tradicionalmente, as mulheres em situação de violência doméstica e familiar que necessitam de abrigo têm sido encaminhadas às Casas-Abrigo. Esses serviços constituíram a primeira resposta do Estado brasileiro para as mulheres em situação de violência sob grave ameaça e risco de morte. Atualmente, com a promulgação da Lei Maria da Penha, a demanda das mulheres por abrigo tornou-se mais complexa, na medida em que são previstas outras medidas para a proteção das mulheres ameaçadas, tais como: as medidas protetivas de urgência voltadas para impor limitações ao acusado da agressão (Art. 22¹¹) e outras voltadas para garantir os direitos e as necessidades da mulher em situação de violência (Art. 23¹²).

A concessão dessas medidas faz com que algumas mulheres, que antes da Lei Maria da Penha optariam pela admissão nas Casas-Abrigo, reconsiderem sua entrada neste serviço de abrigo. Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que a Casa-Abrigo, por se tratar de um serviço sigiloso no qual a mulher encontra-se sob proteção do Estado, representa uma ruptura momentânea dos vínculos familiares e sociais da mulher (que já se encontram bastante fragilizados pela situação de violência, caracterizada pelo isolamento social imposto pelo agressor à mulher).

¹¹ Segundo o art. 22, as medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, incluem a: I – suspensão de posse ou restrição do porte de arma; II – afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III – proibição de determinadas condutas entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e seu agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V) prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

¹² Constituem medidas protetivas de urgência à ofendida, segundo o previsto no Art. 23: I – encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; II - determinar a recondução da ofendida e de seus dependentes ao respectivo domicílio, após o afastamento do agressor; III – determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo de seus direitos relativos a bens, à guarda dos filhos e aos alimentos; IV) determinar a separação de corpos.

Outro importante aspecto diz respeito à necessidade de um abrigo de curta duração nos casos em que as mulheres estão aguardando a concessão das medidas protetivas de urgência e não se sentem seguras para permanecer em seus lares até seu deferimento. Nesses e em outros casos, fica reforçada a necessidade da implantação das 'casas-de-acolhimento provisório de curta duração'.

Todavia, vale ressaltar que a criação das casas de acolhimento provisório de curta duração não extingue a necessidade da existência das Casas-Abrigo, visto que muitas mulheres – mesmo sob os benefícios das medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha – continuam sofrendo ameaças por parte de seus (ex)-parceiros. Vale reforçar que a prisão preventiva do agressor (também prevista na Lei 11.340/2006 e que em geral tem sido concedida quando do não-cumprimento das medidas protetivas por parte do agressor) tem prazo determinado.

G) Diretrizes gerais para Casas-Abrigo

Breve histórico das Casas-Abrigo

As casas-abrigo constituíram um dos primeiros serviços propostos pelas feministas no enfrentamento à violência contra as mulheres, na década de 70. Num contexto em que praticamente inexistiam serviços/programas de atendimento à mulher em situação de violência e leis específicas para os casos de violência contra a mulher e no qual a violência doméstica era vista somente como um problema de ordem privada (no qual o Estado não deveria intervir), os abrigos surgiram como uma importante resposta para mulheres ameaçadas de morte por seus (ex)-companheiros, (ex)-maridos ou (ex)-namorados. Segundo Rocha (2007):

O surgimento das primeiras casas-abrigo evidencia alguns traços comuns oriundos de uma conjuntura marcada pelo forte ativismo, denúncias e reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres, na década de 70, visando romper as barreiras da invisibilidade das questões de gênero e a ausência das políticas, programas e serviços visando criar e garantir direitos das mulheres.

Deste modo, as casas-abrigo foram fundadas como recursos comunitários, alternativos, que só passaram a contar com recursos públicos posteriormente. Eram mulheres se solidarizando com outras mulheres, realizando uma intervenção voltada ao atendimento de seus problemas e necessidades diante da situação de violência, na perspectiva de sua libertação. (p. 95-96)

Os primeiros abrigos para mulheres em situação de violência surgiram na Inglaterra¹³ (*refuges*) e nos Estados Unidos (*shelters*), sob a iniciativa de feministas. As

¹³ A primeira casa-abrigo foi criada em Londres, em 1971/1972 (Chiswick Women's Aid - CWA), que constituía um serviço aberto e não-sigiloso. Após alguns anos, houve uma ruptura de um grupo de feministas com o modelo proposto por Erin Pizzey (CWA), que entendia a violência contra a mulher como resultado do 'ciclo de violência intergeracional'. A partir daí, foram criados os primeiros abrigos feministas de caráter sigiloso (Women's Aid Federation), que atualmente somam mais de 300 em todo o país.

casas-abrigo, em geral serviços não-governamentais, eram vistas como espaços democráticos, não-hierárquicos, voltados para o empoderamento e ‘conscientização’ das mulheres e tinham por base o conceito feminista da violência contra as mulheres como expressão do machismo e das desigualdades de gênero. As atividades e o próprio gerenciamento dos abrigos eram realizados por ex-residentes ou militantes do movimento feminista - e não necessariamente profissionais (Rodriguez, 1988).

A partir da década de 1980, nota-se uma ‘profissionalização’ dos abrigos, na medida em que o Estado passa a incorporar as casas-abrigo como políticas públicas. Se por um lado a definição da Casa-Abrigo como uma política pública significou ganhos (tais como, uma maior visibilidade da violência contra as mulheres e a participação efetiva do Estado no enfrentamento do problema), algumas autoras apontam críticas, a saber: perda dos ideais feministas de emancipação e empoderamento, predomínio de uma visão assistencialista dos serviços, estrutura burocratizada e hierarquizada dos abrigos, não-participação das mulheres nos processos decisórios referentes aos serviços. Na década de 90, surgem questionamentos acerca do caráter sigiloso das casas-abrigo (Haaken e Yragui, 2003). Nesse sentido, alguns grupos de mulheres negras e latinas nos Estados Unidos criticaram a obrigatoriedade do sigilo, já que este aumenta o sentimento de isolamento, contribui para a invisibilidade do problema e desconsidera o potencial da comunidade como agente de segurança. Começam a surgir abrigos de caráter não-sigiloso (especialmente, nos Estados Unidos). Segundo Haaken e Yragui, das 1558 casas-abrigo existentes nos EUA em 2003, 1295 eram sigilosas, 135 não-sigilosas.

No Brasil, a primeira Casa-Abrigo é implantada em São Paulo, em 1986 - Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (Convida). Em 1990, é criada a Casa-Abrigo de Santo André/SP; em 1991, a Casa Helenira Rezende de Souza Nazareth /SP; em 1992, a Casa Abrigo Viva Maria/RS e a Casa do Caminho/CE; e em 1996, a Casa-Abrigo do Distrito Federal e a Casa-Abrigo Sempre-Viva/MG (Silveira, 2006) . Em 2003, segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM, 2009), havia um total de 42 casas-abrigo no país.

Atualmente, existem 70 casas-abrigo no território brasileiro. A maior concentração de Casas-Abrigo encontra-se no Sudeste do país (25 equipamentos) e no Sul (12 equipamentos). Quinze por cento das unidades da federação (11 UFs) possuem apenas 1 Casa-Abrigo. A maioria dos equipamentos encontra-se vinculada à gestão da Assistência Social, com algumas exceções em que as Casas-Abrigo estão ligadas à Segurança Pública, à Justiça ou a Saúde. Em sua maioria, os serviços são governamentais (constituem serviços municipais e/ou estaduais) e sigilosos.

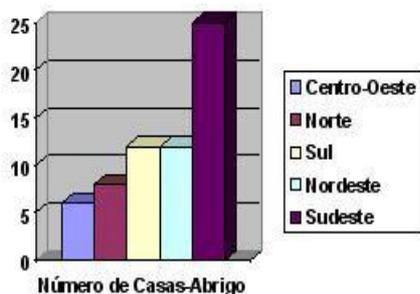


Gráfico – Distribuição de Casas-abrigo por região

Novas Diretrizes Gerais

Em 2009, a casa-abrigo passa a ser incluída na tipificação dos serviços sócio-assistenciais como um serviço da proteção social especial da alta complexidade, sob a denominação de “*serviço de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência*” (Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009). Por ter sido fruto de uma discussão política entre o Ministério do Desenvolvimento Social e a Secretaria de Políticas para as Mulheres, as diretrizes gerais para implementação das casas-abrigo, previstas nos termos de referência da SPM, foram mantidas. Essa incorporação na tipificação representa um importante instrumento para garantir a sustentabilidade e manutenção do serviço, que passa a ser formalmente considerado como um serviço da rede sócio-assistencial. Vale ressaltar, todavia, que a SPM continua responsável pela discussão política e conceitual do abrigamento das mulheres em situação de violência e pelo financiamento desses equipamentos (no que diz respeito à re-aparelhamento e implantação das Casas-Abrigo).

As casas-abrigo, portanto, constituem serviços públicos (municipais, estaduais, regionais e/ou consorciadas) que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência com propósito de prover, de forma provisória, medidas emergenciais de proteção e locais seguros para acolher mulheres e seus filhos(as). O Termo de Referência para Implementação de Casas-Abrigo (SPM, 2005) define que:

As casas-abrigo constituem locais seguros para o atendimento às mulheres em situação de risco de vida iminente, em razão da violência doméstica. Trata-se de um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias poderão permanecer por um período determinado, após o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas.

No que tange às diretrizes gerais das Casas-Abrigo (já previstas no termo de referência da SPM), as deliberações do “Workshop Nacional da Política de Abrigamento” trouxeram novas contribuições, a saber:

- a) Vinculação - As casas-abrigo deverão estar preferencialmente vinculadas à assistência social, uma vez que o serviço foi incorporado na tipificação dos serviços sócio-

assistenciais – o que, por sua vez, proporciona às casas-abrigo maior garantia de sustentabilidade.

- b) Institucionalização - As casas-abrigo deverão ser criadas por lei e estabelecer parcerias com os serviços e órgãos gestores por meio de instrumentos administrativos e legais (como termos de cooperação técnica, termos de parceria, etc). A institucionalização garante maior segurança para as mulheres e para as profissionais do serviço.
- c) Articulação permanente com a Segurança Pública - Uma vez que a situação de abrigo numa casa-abrigo pressupõe grave ameaça e risco de morte, o serviço deverá estabelecer parcerias formais com a Segurança Pública para garantir a proteção¹⁴ da mulher abrigada e de seus filhos, bem como a garantia de seus direitos.
- d) Sigilo - Desde a criação das Casas-Abrigo, o sigilo tem sido um pré-requisito para a implantação e existência do serviço. Todavia, nos últimos anos, essa exigência tem trazido uma série de dificuldades para a implementação e manutenção das casas-abrigo no território nacional, tais como: a mudança constante de endereços (para garantir o sigilo); a impossibilidade de construção de um imóvel próprio e a conseqüente necessidade de aluguel de imóveis particulares (que, por vezes, não possuem condições de acessibilidade), etc.

Uma outra discussão se refere ao fato de que sigilo não necessariamente garante a segurança, uma vez que esta está ligada a uma série de outras condições para além do sigilo do endereço¹⁵. Por exemplo, em municípios de menor porte, por vezes, não é possível garantir o sigilo de uma casa-abrigo por longo período de tempo. Também ocorrem situações de quebra de sigilo por parte de (ex)-residentes ou pelo fato de o agressor tomar conhecimento do endereço do serviço, entre outros.

Assim, faz-se necessário rediscutir a obrigatoriedade do sigilo, desde que sejam asseguradas a proteção e segurança da mulher e seus filhos, por meio de outras estratégias, que incluam: a) a garantia de policiais militares ou guarda municipal feminina para realizar a segurança do serviço; b) a institucionalização das casas-abrigo (criação por lei, que inclua a definição de responsabilidades e obrigações quanto à segurança do serviço); c) a formalização de parcerias por meio de acordos de cooperação técnica e outros documentos legais, d) maior articulação com a comunidade, no sentido de comprometer os atores sociais locais com o enfrentamento da violência contra as mulheres e com a proteção das mulheres abrigadas; e) a garantia de sistemas/tecnologia de segurança nos serviços; f) exigência do registro de boletim de ocorrência para permanência na Casa-Abrigo no sentido de caracterizar a necessidade de “proteção” da mulher abrigada (e de seus filhos) por parte do Estado; f) a não-

¹⁴ Na casa-abrigo, a mulher encontra-se sob proteção do Estado. É importante diferenciar proteção (que implica autonomia, liberdade de escolha e garantia do direito de ir e vir) de tutela que diz respeito ao “encargo ou autoridade que se confere a alguém, por lei ou por testamento, para administrar os bens e dirigir e proteger a pessoa de um menor que se acha fora do pátrio poder, bem como para representá-lo ou assisti-lo nos atos da vida civil; defesa, amparo, proteção; tutoria; dependência ou sujeição vexatória”(http://www.notadez.com.br/content/dicionario_juridico.asp). Assim, a proteção à mulher em situação de violência deve ter por base o princípio da “autonomia das mulheres”, previsto nos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

¹⁵ Segundo o Dicionário Aurélio, sigilo significa “segredo” e sigiloso; ‘secreto, sigilado’. Segurança, por sua vez, diz respeito ao “estado, qualidade ou condição de seguro” e seguro significa “livre de perigo”, “livre de risco; protegido, acautelado, garantido”. Assim, o sigilo pode ser visto como um dos quesitos para a garantia de segurança, mas não pode ser confundido com a condição de estar “livre de riscos ou protegida”.

divulgação do endereço do serviço em documentos de acesso ao público e a não-utilização de placas de identificação do serviço.

É importante notar que a não-obrigatoriedade desse quesito não impede que haja serviços que mantenham o sigilo, visto que o caráter não-sigiloso deve ser estabelecido a partir das realidades locais.

- e) Acompanhamento pós-abrigamento: A mulher que esteja em processo de desabrigamento deverá ser acompanhada pelo Centro de Referência mais próximo de sua residência. No caso de inexistência do serviço, o acompanhamento pós-abrigamento poderá ser realizado pelo Centro Especializado de Referência de Assistência Social (CREAS), mediante prévia articulação e negociação no âmbito da rede de atendimento local. No desabrigamento, é fundamental que a Casa-Abrigo e os Centros de Referência articulem estratégias conjuntas para garantir à mulher acesso à habitação (auxílio aluguel) e ao trabalho, à inclusão em programas sociais e de geração de renda, etc. Essas estratégias deverão ser formalizadas por meio de acordos de cooperação técnica, de termos de parceria com as Secretarias e áreas envolvidas (Educação, Habitação, Trabalho, Assistência Social, Sistema S, etc).

H) Fluxo do abrigo

O encaminhamento dos serviços da rede de atendimento nos casos de abrigo, de maneira geral, tem sido realizado de diferentes formas em estados e municípios, visto não existir um fluxo único de abrigo. Devido à ampliação da rede e do maior acesso das mulheres à rede, existe atualmente uma gama de serviços (juizados especializados, defensorias, serviços de saúde, CRAS, etc) que podem constituir portas-de-entrada para os serviços de abrigo. A multiplicidade de serviços e a não-padronização do fluxo de atendimento podem vir a representar custos para as mulheres e para os serviços de abrigo, já que parte desses encaminhamentos é incorreto.

Assim, no sentido de garantir um processo de abrigo mais qualificado e eficiente, a Política Nacional apresenta um fluxo de abrigo – que tem por base as discussões realizadas no “Workshop da Política Nacional de Abrigo”. Vale notar que a padronização do fluxo de abrigo implica um “re-desenho” do atendimento¹⁶ no âmbito da rede (vide diagrama da rede de atendimento); por meio de fluxos, protocolos, etc

Abaixo, estão relacionadas as propostas de etapas do processo de abrigo (vide diagrama do fluxo de abrigo):

- 1) O caso de abrigo é identificado pelos serviços demandantes (serviços especializados e não-especializados da rede de atendimento).
- 2) Uma vez identificado o possível caso de abrigo (por meio da realização de uma triagem), deverá ser acionado o Centro de Referência de Atendimento à

¹⁶ Em algumas unidades da federação, a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher tem sido a responsável pela avaliação dos casos de abrigo.

Mulher (CR)¹⁷ mais próximo - ou no caso de inexistência do CR, um Centro Especializado de Assistência Social (CREAS) -, que realizará a entrevista de avaliação para admissão no serviço de abrigo. No horário extra-comercial, a avaliação deverá ser realizada pela equipe de plantão das Casas-Abrigo.

OBS1: Nas localidades nas quais não existem Centros de Referência de Atendimento à Mulher e Centros de Referência Especializados de Assistência Social, deverá ser acionada a rede sócio-assistencial para encaminhamento do possível caso de abrigo para serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência¹⁸ do município-pólo mais próximo¹⁹.

OBS2: Nos municípios onde não existirem Casas-Abrigo ou não houver disponibilidade da equipe de plantão, os serviços demandantes deverão buscar alternativas de acolhimento provisório de curta duração até que a avaliação possa ser realizada.

- 3) Confirmada a necessidade de abrigo, o CR (ou CREAS) ou o próprio serviço de abrigo realizará o transporte da mulher e seus filhos ao serviço (casas-abrigo, casas de acolhimento provisório, outros serviços de abrigo).

OBS1: No caso das Casas-Abrigo que possuam caráter sigiloso o transporte deverá ser realizado pelo/pela motorista do próprio serviço.

OBS2: No caso de necessidade de maior proteção e segurança (ou de resgatar os pertences da mulher e de seus filhos em sua residência), a autoridade policial deverá realizar o transporte (conforme o previsto na Lei Maria da Penha, Art. 11, inc. III e IV)²⁰.

- 4) Uma vez iniciado o processo de desabrigo ou ocorrido o desligamento do serviço de abrigo, o CR (ou o CREAS) deverá realizar o acompanhamento do caso.

¹⁷ No workshop da Política Nacional de Abrigo, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher foi definido como central no processo de abrigo, dada sua *expertise* o atendimento das mulheres em situação de violência, à existência de psicólogos/as e assistentes sociais no quadro e ao maior contato com os serviços de abrigo, em especial com as Casas-Abrigo.

¹⁸ São considerados serviços especializados aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem expertise no tema da violência contra as mulheres, tais como: Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Núcleos de Apoio/atendimento à Mulher, Centro Integrado de Atendimento à Mulher).

¹⁹ As informações sobre os serviços especializados - disponíveis no território nacional - podem ser acessadas na página da Secretaria de Políticas para as Mulheres e por meio da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.

²⁰ A Lei Maria da Penha, no art. 11, prevê que cabe à autoridade policial “fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida” (inc. III) e “se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar” (inc. IV). Por se tratar de um serviço especializado, nas localidades onde houver Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), **o transporte nos casos de abrigo deverá ser preferencialmente realizado pela DEAM.**

Diagrama da Rede de Atendimento

Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência



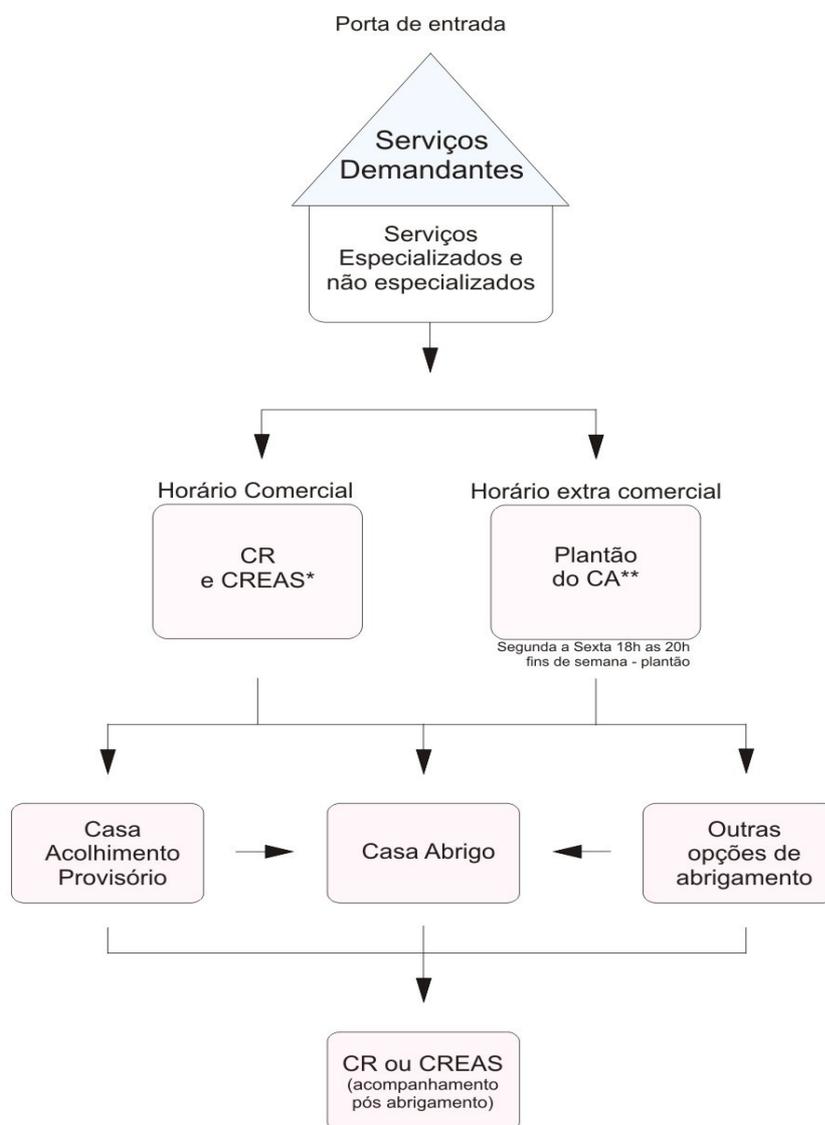
- Serviços não-especializados
- Serviços especializados vinculados à Justiça, Segurança Pública, Assistência Social e Saúde
- Serviços especializados de atendimento a mulher vinculados aos organismos de políticas para as mulheres

*Serviços especializados da assistência social mas que não atendem somente a mulheres (inclui atendimento a idosos, crianças e adolescentes);

**Serviço complementar da assistência social - atende somente a mulheres;

***Serviço criado nos aeroportos e que tem por principal função a acolhida das vítimas do tráfico de pessoas e o encaminhamento para a rede.

Diagrama do Fluxo de Abrigamento



*no caso da inexistência de CR no município, a avaliação poderá ser realizada por um CREAS (mediante articulação e negociação anteriores no âmbito da rede de atendimento);

**nos municípios onde não houver CA ou equipe disponível de plantão os serviços demandantes deverão buscar alternativas de acolhimento provisório de curta duração até que a avaliação possa ser realizada.

CA: Casa-Abrigo

CR: Centro de Referência de Atendimento à Mulher

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social

Referências Bibliográficas

- Brasil. Presidência da República. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2007. Mimeografado.
- Brasil. Ministério da Justiça. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008.
- Brasil. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- Brasil. *Lei nº 9.807 de 13 de julho de 1999*. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- Brasil. *Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- Brasil. *Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- Brasil. Presidência da República. *Com Todas as Mulheres, Por Todos os seus Direitos*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.
- Brasil. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009.
- Haaken, J. e Yragui, N. Going Underground: Conflicting Perspectives on Domestic Violence Shelter Practices. *Feminism & Psychology*, vol. 13, nº 49, 2003.
- Laird, J. Segredos das Mulheres: os silêncios das mulheres. In: Imber-Black e cols. (Orgs.), *Os Segredos na Família e na Terapia Familiar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.
- Rocha, M. L. N. *Casas-Abrigo no Enfrentamento da Violência de Gênero*. São Paulo: Veras Editora, 2007.
- Rodriguez, N.M. Transcending Bureaucracy: Feminist Politics at a Shelter for Battered Women. *Gender and Society*, vol. 2, no. 2, 2007.
- Silveira, L. P. Serviços de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência. In: Diniz, S. G.; Silveira, L. P., e Mirim, L. A. (Orgs), *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista de Saúde, 2006.