

ABRIGAMENTO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA
ANÁLISE SÓCIO-JURÍDICA REALIZADA PELO
CAOP DIREITOS CONSTITUCIONAIS ¹

A Secretaria Nacional de Política para Mulheres – SPM, fundamentada na Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres, elaborou em 2011 as *Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência*, acompanhada de *Termo de Referência para Ampliação e Implementação dos Serviços da Rede de Atendimento* (especificamente Centros de Referência e Casas-Abrigo) que direciona a atuação do poder público para este fim.

O documento a seguir traz uma síntese dessas diretrizes contempladas pelo marco legal e conceitual, além de outras referências e ponderações pertinentes, com o propósito de subsidiar a intervenção do Ministério Público do Paraná na prevenção e atenção à violência contra mulher.

Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência

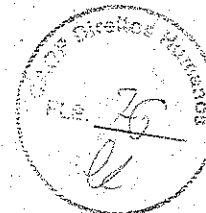
- **Marco Legal**

A Convenção de Viena (1993) é considerada um marco histórico dos direitos das mulheres, vez que os considerou como “direitos humanos” e equiparou sua violação a uma grave violação aos direitos humanos. A partir de 1948, no entanto, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, já era possível considerar a igualdade entre os sexos um direito de incorporação compulsória aos Estados signatários. Neste sentido, o abrigamento se apresenta como um dos instrumentos necessários para efetivação dos direitos humanos das mulheres, de forma que, como medida de urgência, faz cessar – ainda que temporariamente – a violência ou ameaça à sua vida.

Enquanto em situação de violência, as mulheres percebem-se limitadas em diversos de seus direitos e, por ser a violência de gênero um problema multidimensional e complexo, deve ser combatida e tratada com políticas públicas adequadas, contando com a utilização de todo aparato estatal adequado para tanto.

Neste sentido, deve-se levar em conta tanto a realidade social quanto os mecanismos legais necessários à implementação dos diversos serviços de atenção à mulher em situação de violência. A realidade social será analisada, mormente no próximo tópico, mas cabe aqui pontuar que não basta um cumprimento estritamente legalista das previsões legais, mas deve-se levar em conta sempre a realidade social

¹ Documento elaborado por: Clarice Metzner (Assistente Social), Camila M. Daltoé (Assessora Jurídica) e Tamires C. de Oliveira (estagiária em Serviço Social). Abril de 2012.



local em conjunto com a análise das demandas e dos dados obtidos através dos diversos serviços de atendimento às violências.

Em relação aos marcos jurídicos atinentes à questão da violência doméstica e familiar contra a mulher, cabe ressaltar inicialmente que todo e qualquer instrumento que preveja a dignidade da pessoa humana, a igualdade entre os sexos e a proteção aos direitos humanos, pode ser invocado para a implementação de serviços de atenção às mulheres – inclusive o serviço de abrigo. Dentre esses, poder-se-ia adentrar aos dispositivos da Declaração dos Direitos Humanos (1948), Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – “Convenção de Belém do Pará” (1994), todos eles com algum viés – em maior ou menor grau – de promoção de igualdade e erradicação da discriminação e da violência contra as mulheres.

Cumpra aqui, no entanto, aprofundar brevemente na legislação mais aproximada à questão do abrigo, sempre tendo em conta que não se trata de um problema pontual ou local, mas que está localizado em um contexto cultural e histórico de violações e que já se encontraria embasado, se não pelos documentos específicos, por todos os documentos internacionais e políticas nacionais de promoção de direitos a este grupo historicamente vulnerável.

Nacionalmente, a Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres trazem diretrizes para uma atuação estatal coordenada, nas três esferas da federação. Tenta organizar os serviços por meio de redes de atenção às mulheres, com interlocução entre centros de referência, defensoria, juizado especial, promotoria, serviço de saúde, entre outros. 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.²

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,

² BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Texto-Base da Política Nacional de Abrigo de Mulheres em situação de Violência. <http://www.mulhercidadania.ai.gov.br/cavcrime/artigos/Texto-Base%20da%20Politica%20Nacional%20de%20Abrigo%20de%20Mulheres%20em%20situacao%20de%20Violencia.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2012.



assim como a medidas eficazes de proteção para as diversas formas de violência contra as mulheres.³

Também o Plano Nacional de Políticas para Mulheres – 2005, trouxe as diretrizes de políticas públicas nas questões de gênero, para adequá-las às quatro demandas elencadas a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, sendo elas: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não-sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos e enfrentamento à violência contra as mulheres. Em relação à última, há no documento menção expressa acerca da necessidade de formar redes com os serviços de enfrentamento à violência, dentre eles, as casas-abrigo.

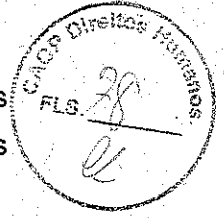
Em consonância com os demais instrumentos legais, a Lei nº 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, veio para garantir o cumprimento às convenções internacionais de direitos humanos e regulamentar o direito das mulheres a uma vida sem violência. A mencionada Lei institui mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil e através de suas medidas protetivas de urgência pode encaminhar com prioridade a mulher ao serviço adequado para sanar qualquer violência atual ou iminente.

Dentre seus dispositivos, é importante destacar que incumbe *“ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a Mulher, quando necessário: I - requisitar força policial e serviços públicos de Saúde, de Educação, de Assistência Social e de Segurança entre outros; II – fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à Mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas; III – cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a Mulher”*.

Observe-se que o abrigamento é uma das medidas protetivas que pode ser aplicada a partir desta Lei, afastando a mulher do ambiente de violência em casos extremos para prevenir um agravamento da sua situação. As medidas protetivas, de um modo geral, são fundamentais para garantir a integridade física e psicológica da mulher 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.⁴ Em seu artigo 35, a lei expressamente

³ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Texto-Base da Política Nacional de Abrigamento de Mulheres em situação de Violência. <http://www.mulhercidadania.al.gov.br/cavcrime/artigos/Texto-Base%20da%20Politica%20Nacional%20de%20Abrigamento%20de%20Mulheres%20em%20situacao%20de%20Violencia.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2012.

⁴ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Texto-Base da Política Nacional de Abrigamento de Mulheres em situação de Violência. <http://www.mulhercidadania.al.gov.br/cavcrime/artigos/Texto-Base%20da%20Politica%20Nacional%20de%20Abrigamento%20de%20Mulheres%20em%20situacao%20de%20Violencia.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2012.



prevê a possibilidade de criação das casas-abrigos para mulheres e seus dependentes, cuja iniciativa pode partir da União, Distrito Federal, Estado e dos Municípios, no limite das suas competências.

Pode-se incluir entre os mecanismos legais que subsidiam a proteção às mulheres por intermédio das casas-abrigo, a Lei que dispõe sobre a organização da Assistência Social – Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993 -, que prevê, em seu artigo 2º, os objetivos da Assistência Social que justificam a necessidade de abrigo em caso de vulnerabilidade. Seu art. 22, dispõe acerca dos benefícios eventuais que devem ser prestados aos cidadãos e suas famílias em caso de vulnerabilidade temporária, subsumindo à compreensão dos objetivos de abrigo em caso de situação de violência doméstica e familiar. Em consonância com esta Política de Assistência social, o Decreto nº. 6307, de 14 de dezembro de 2007, também prevê a utilização de benefícios eventuais suplementares e provisórios, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, **situações de vulnerabilidade temporária** e de calamidade pública, e integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Por fim, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, aprova a tipificação dos serviços socioassistenciais, entre eles elencado como Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o abrigo institucional. A própria resolução assim dispõe em relação ao serviço de abrigo para as mulheres em situação de violência:

Acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. Deve ser desenvolvido em local sigiloso, com funcionamento em regime de co-gestão, que assegure a obrigatoriedade de manter o sigilo quanto à identidade das usuárias. Em articulação com rede de serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e do Sistema de Justiça, deve ser ofertado atendimento jurídico e psicológico para as usuárias e seus filhos e/ou dependente quando estiver sob sua responsabilidade. (p. 31)⁵

Deste modo, percebe-se que apesar do Brasil não contar com uma vasta estrutura de abrigo, o tema se encontra embasado jurídica e socialmente e, a partir de uma análise social de necessidade e da melhor avaliação da maneira de viabilizar a demanda a partir dos entes competentes, entende-se que legalmente, há amparo suficiente para justificar a sua implementação.

⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 109, 11 nov. 2009. http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.681344001273163950_paefi_conceito.pdf. Acesso em: 17 abr. 2012



Conceito de Abrigamento

As Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em situação de Violência referem-se ao conjunto de recomendações que norteiam o abrigamento 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 abrigamento (tais como, abrigamento temporário de curta duração, albergues, benefícios eventuais, consórcios de abrigamento, etc.).

A dimensão da implantação dos serviços de abrigamento, nas suas mais diversas modalidades, tem conceito mais abrangente e diz respeito a um rol de serviços e benefícios que devem ser ofertados pelo poder público. Neste sentido, não são considerados somente os serviços de abrigamento (casas-abrigo, casa de acolhimento, albergues, casa de passagem e de apoio, etc.), mas também os programas oferecidos por outras políticas (como é o caso da assistência social) que asseguram o bem-estar físico, psicológico e social da população vulnerável e em situação de risco.

Deste modo, é importante que haja boa interlocução entre política de direitos para mulheres e a de assistência social, pois esta dispõe de benefícios eventuais para casos de vulnerabilidade social, que podem e devem ser destinados também às mulheres em situação de violência, seja como uma alternativa ao abrigamento, seja como uma complementação ou transferência de renda nas situações que requerem acolhimento.

Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que **visam cobrir determinadas necessidades temporárias** em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos.⁶

Salienta-se que não obstante a importância do abrigamento e serviços assemelhados, a ideia que se coloca é de deslindar o conjunto de outras alternativas que se circunscrevem como meio para enfrentar este fenômeno, promovendo atenção completa para mulheres em situação de violência, de modo a afirmar a totalidade de determinações que se desdobram sobre esta questão.

- **Casas-Abrigo e Casas de Acolhimento: Funções e Distinções.**

⁶ Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2005 pág. 34.

Faz-se mister classificar aqui a distinção entre Casa-Abrigo e Casa de Acolhimento. Ambas têm por atribuição promover a proteção às mulheres que se encontram em situação de violência, sendo que estes locais devem fornecer segurança adequada para acolher estas mulheres e seus (as) filhos (as). Porém, a diferenciação encontra-se justamente na característica da violência, ou seja:

Casa-Abrigo: vem delineada nos serviços socioassistenciais e tem por função básica acolher institucionalmente aquelas mulheres em situação de grave ameaça ou sob risco de morte, tendo como horizonte temporal o acolhimento de longa duração e caráter sigiloso.

Casa de Acolhimento: não está vinculada aos serviços socioassistenciais e de caráter sigiloso, entretanto, resguardando que a gravidade do problema não consiste somente nas situações extremas, esta modalidade consiste em acolher mulheres que estão em situação de violência, mas que não apresentam risco de morte, entre elas, aquelas que são vítimas do tráfico de pessoas.

Faz-se necessário traçar novas estratégias de atenção para as mulheres que estão em situação de violência, sendo que as respostas estatais devem assegurar políticas públicas que dêem conta de toda a amplitude da questão. Assim, as Diretrizes Nacionais também trazem este rol de alternativas, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Principais diferenças entre Casa-Abrigo e Casa de Acolhimento

Características	Casa-Abrigo	Casa de Acolhimento
Nomenclatura na tipificação sócio-assistencial	Serviço de Acolhimento Institucional para mulheres em situação de violência (Resolução CNAS nº 109/2009).	Serviço não incorporado aos serviços sócio-assistenciais.
Natureza	Serviço público , de longa duração (de 90 a 180 dias) e, em geral, sigiloso.	Serviço público , 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 da 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	- Garantir a integridade física e emocional das mulheres; - Auxiliar no processo de reorganização da vida das mulheres e no resgate de sua autoestima.	- Garantir a integridade física e emocional das mulheres; - Realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários.

Fonte: Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência.

- **Situações indicadas para abrigo**

A violência praticada contra as mulheres se caracteriza por múltiplas determinações que a torna complexa, a qual se exige atuação acentuada do poder público não somente para amenizar as situações apresentadas, mas também para prevenir que elas se manifestem e/ou se agravem.

Especificamente no quesito *abrigo*, deve-se fazer uma escuta qualificada e garantir a primazia da vontade da mulher. Assim, a avaliação para o encaminhamento requer uma equipe interdisciplinar, que analisará não somente os casos em que haja risco de morte, mas que também estejam capacitados para realizar:

(...) 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; histórico de agressão aos filhos; abuso de álcool ou drogas; minimização extrema ou negação da situação de violência doméstica e familiar, entre outros.⁷

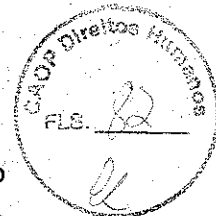
Desta forma, o abrigo de mulheres deve ser orientado pelo atendimento qualificado para que não ocorra a *revitimização*, uma vez que algumas práticas profissionais tradicionalistas/conservadores(as) tendem a reproduzir o ideário machista do caráter subserviente da mulher e reiterar em seu discurso a culpabilização delas. Isto implica em compreender que o abrigo deve ser efetuado quando há risco iminente de morte ou grave ameaça para a mulher, contudo, carece também delinear novas possibilidades que atendam as particularidades contidas na situação de violência de cada uma delas, conforme supramencionado.

- **Novas alternativas apontadas nas Diretrizes Nacionais**

Caracterizam-se como um conjunto de novas ações de suma importância a serem promovidas pelo poder público. Para tanto, segue as alternativas propostas:

a) Casas-de-Acolhimento Provisório de Curta Duração

⁷ Diretrizes Nacionais de Abrigo – pág. 22



Conforme dito anteriormente, estas têm por função promover atenção temporária às mulheres em situação de violência que carecem deste serviço, desde que não estejam sob risco de grave ameaça ou morte. Não se destinam a acolher somente mulheres em situação de violência *doméstica e familiar*, mas também aquelas que apresentam outros tipos de violência e que necessitam garantir sua integridade física, psicologia e emocional. Este serviço também tem por prerrogativa a realização de diagnóstico da situação da mulher para efetuar os encaminhamentos necessários e promover o acolhimento das mulheres que aguardam as medidas protetivas de urgência, mas que não possuem segurança para permanecer no lar.

Este serviço e seus fluxos serão definidos pelas Câmaras Técnicas de Gestão e Monitoramento do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, uma vez que não estão previstos na Política da Assistência Social, mas a sua existência é uma orientação da Secretaria Nacional de Política para Mulheres

A vinculação e a definição de estratégias para a garantia da continuidade do serviço das Casas de Acolhimento Provisório de Curta Duração deverão ser decididas a partir das negociações locais e estaduais no âmbito das Câmaras Técnicas Estaduais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, sob coordenação do organismo estadual de políticas para as mulheres.⁸

Ressalta-se que esta modalidade não extingue a importância da implantação de Casas-Abrigo, uma vez que mesmo sob medidas protetivas de urgência ou na condição da prisão preventiva do agressor, muitas mulheres ainda continuam sofrendo ameaças, ou seja, a modalidade de acolhimento provisório é destinada somente aos casos em que não há possibilidade de danos irreversíveis à vida desta mulher.

b) Benefícios Eventuais

Garantidos pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 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*”.⁹ Neste sentido, a Política de Assistência Social reconhece e garante concessão desses benefícios às mulheres em situação de violência, uma vez que elas se encontram sob vulnerabilidade temporária na ocasião de ruptura com os vínculos familiares por condição de violência.

⁸ Diretrizes Nacionais de Abrigamento – pág. 20.

⁹ Art. 1º, Decreto nº. 6.307/2007.



Salienta-se, contudo, que os benefícios são regulados pelos Conselhos de Assistência Social, porém o acompanhamento e avaliação devem ser realizados por um serviço especializado,

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 abrigo de mulheres em situação de violência.¹⁰

A primeira instância responsável pelos encaminhamentos são os serviços especializados para mulheres em situação de violência, entretanto, sabendo que a inexistência destes em alguns municípios se dá por conta de sua estrutura e porte, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS devem supri-la. Quando da ausência deste, é que se estabelece a parceria com os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, existentes em todos os municípios habilitados a gestão básica do Sistema Único de Assistência Social.

Neste âmbito é que se reafirma a necessidade de articulação entre os serviços que compõem a rede de atendimento, em especial os de assistência social e os de saúde, que em muitos municípios, funcionam como porta de entrada para estas situações de vulnerabilidade e risco. A articulação em rede se apresenta, assim, como essencial para o delineamento de estratégias de ação que assegurem políticas públicas de qualidade para mulheres em situação de violência.

c) Consórcios Públicos

Compreendendo que este rol de serviços são de grande complexidade e devem estar alinhados à realidade de cada município, em especial aqueles de pequeno porte, nos quais a implantação e manutenção dos equipamentos indicados representam, além de custo muito alto, pouco ou nenhum sigilo para as mulheres que deles necessitarem, é que salienta-se a possibilidade de realização de consorciamento (de preferência, públicos) ou de ações regionalizadas.

Para os serviços de abrigo, especificamente, há uma experiência pioneira citada no documento das Diretrizes Nacionais. Em Minas Gerais, os municípios de Belo Horizonte, Betim, Sabará e Contagem em 2008 realizaram o consorciamento, com apoio do Ministério das Cidades, da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Universidade da Columbia Britânica (Canadá), para fins de implantação de casa-abrigo, casa de passagem e outras ações de caráter preventivo.

¹⁰ Diretrizes Nacionais de Abrigo - pág. 22.



A experiência reflete a necessidade do reconhecimento de que a violência contra a mulher é uma questão que deve ser estar na pauta do poder público, sendo que ação articulada entre os entes federativos não se apresenta apenas como um meio de dar visibilidade ao tema, mas que se configure como estratégia conjunta que visa o enfrentamento deste fenômeno.

d) Mapeamento de serviços de abrigamento

Aquí se retoma a necessidade de integrar as redes municipais e/ou regionais de atenção à violência contra a mulher, haja vista a importância em reconhecer os serviços formais e informais que atendem esta demanda.

Os serviços de abrigamento ofertados pelo poder público ainda são pouco expressivos no país, contudo muitas organizações não governamentais e entidades filantrópicas, que não compõem a rede formal de atendimento, prestam subsidiariamente este serviço. Na ausência de outras possibilidades, pode-se estabelecer uma parceria entre município e estas organizações/entidades:

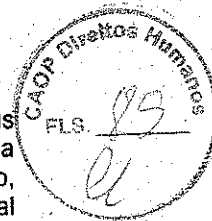
“Todavia, no âmbito dos estados e municípios, existem outros serviços de abrigamento (tais como albergues, pastorais da mulher, repúblicas, etc) que ainda não constam na rede de atendimento, mas que constituem importantes parceiros no encaminhamento das demandas das mulheres que necessitam de abrigamento (em especial, aquelas que não estão sob grave ameaça ou risco de morte).¹¹”

Reitera-se a importância de que o encaminhamento ao abrigo seja realizado por serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, de forma a garantir a integridade física e psicológica delas, conforme já mencionado neste documento.

- **Diretrizes Gerais para Casas-Abrigo conforme o Termo de Referência para Implementação de Casas-Abrigo (SPM, 2005).**

Conforme a tipificação dos serviços socioassistenciais, previsto no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a casa-abrigo para mulheres em situação de violência é reconhecida como proteção de alta complexidade a ser garantida pela Assistência Social, denominada então de “*serviço de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência, tendo por finalidade o...*”.

¹¹ Diretrizes Nacionais de Abrigamento – pág. 25.



Acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. Deve ser desenvolvido em local sigiloso, com funcionamento em regime de co-gestão, que assegure a obrigatoriedade de manter o sigilo quanto à identidade das usuárias. Em articulação com rede de serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e do Sistema de Justiça, deve ser ofertado atendimento jurídico e psicológico para as usuárias e seu filhos e/ou dependente quando estiver sob sua responsabilidade.¹²

Embora exista tipificação no SUAS, integrada à rede socioassistencial, é a Secretaria Nacional de Política para Mulheres que vem fomentando a discussão conceitual, as normas para implantação do serviço previstas no termo de referência, definindo a política sobre a mulher em situação de violência e provendo o financiamento do re-aparelhamento e da implantação dos serviços. Esta vinculação – da política de Assistência com a de Mulheres – se faz necessária, vez que *“representa um importante instrumento para garantir a sustentabilidade e manutenção do serviço”*.¹³

Desta feita, as diretrizes gerais para a implantação das casas-abrigos encontram-se previstas no Termo de Referência da SPM (em anexo). O documento prevê recursos financeiros para a construção do serviço, desde que atenda aos requisitos básicos. Ainda, traz o padrão mínimo exigido de recursos humanos e recursos materiais e ressalta para que os padrões de implantação que sejam mais adequados para garantir o sigilo.

- **Para municípios de Pequeno Porte**

As *Diretrizes Nacionais* abordam, ainda, a discussão sobre implantação de abrigos em municípios de pequeno porte, os quais possuem dificuldades para a manutenção da segurança, que não vem representada, necessariamente, com o sigilo. Neste sentido, rediscutem essas questões, abstraindo-se da compulsoriedade do endereço sigiloso. Esta é uma premissa que nem sempre poderá ser assegurada nestes pequenos municípios, portanto, é necessário re-pensar e apontar novas alternativas para garantir proteção à mulher e seus filhos. Neste sentido, são delineadas as seguintes estratégias:

- 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

¹² Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, texto da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. pág. 33.

¹³ Diretrizes Nacionais de Abrigamento – pág. 32.



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-divulgação do endereço do serviço em documentos de acesso ao público e a não-utilização de placas de identificação do serviço.¹⁴

Independente do porte do município, todas as mulheres em situação de abrigo devem ser acompanhadas durante e pós-abrigo, preferencialmente pelo Centro de Referência de Atendimento a Mulher (CR). Sendo este serviço inexistente, devem ser acompanhadas pelo Centro Especializado de Referência de Assistência Social (CREAS), e em última instância, se o município não possuir tal equipamento, sugere-se que elas sejam acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Estes dois últimos ocorrem "*mediante prévia articulação e negociação no âmbito da rede de atendimento local*".¹⁵

Neste sentido, ressalta-se que nos atendimentos realizados pelo CRAS, é importante que haja uma articulação deste com a Promotoria de Justiça afeta ao tema, a fim de que sejam considerados os pareceres e relatórios técnicos elaborados pela equipe do CRAS, o que favorece o atendimento e facilita os encaminhamentos das mulheres para as situações que requerem abrigo.

Acrescenta-se ainda, a importância de uma articulação e pactuação entre as diversas Secretarias para melhor atendê-las no egresso da situação de abrigo, de modo a disponibilizar oportunidades a esta mulher que assegure sua autonomia e assim, rescinda da relação dependente com o agressor:

No desabrigo, 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).¹⁶

A continuidade dos serviços de atenção às mulheres em situação de violência deve ser garantida no pós-abrigo. A proposição de estratégias de continuidade da atenção a estas mulheres entre as diversas políticas públicas é uma necessidade que não pode ser dispensada; isto irá garantir a integridade física, psicológica e

¹⁴ Diretrizes Nacionais de Abrigo – pág. 34.

¹⁵ Diretrizes Nacionais de Abrigo – pág. 35.

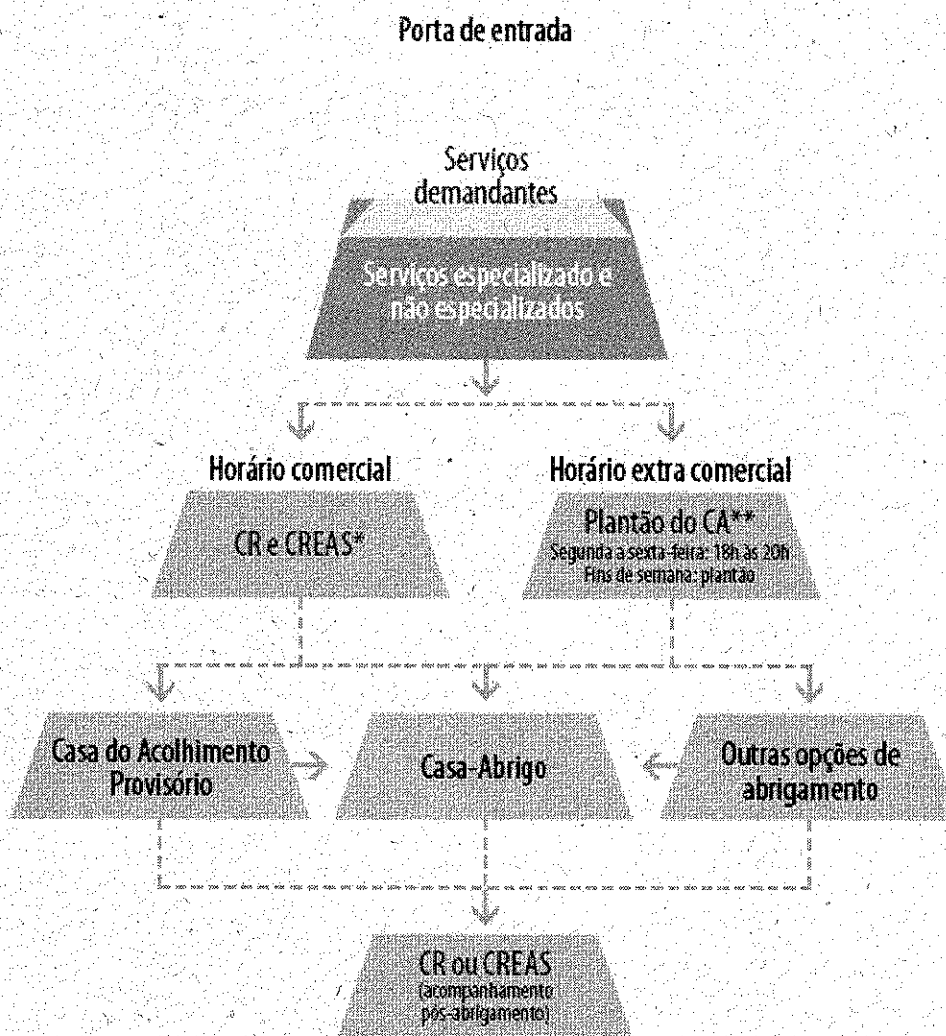
¹⁶ Diretrizes Nacionais de Abrigo – pág. 35.

emocional desta mulher, que amparada por políticas de educação, trabalho, habitação etc., não carecerá manter relação com o agressor por motivos de dependência financeira ou outras.

- **Fluxo de Abrigamento**

As *Diretrizes Nacionais* propõem um fluxo que considera a realidade de cada município, ressaltando a necessidade de fomentar que os serviços existentes trabalhem em rede de modo a otimizar o fluxo de encaminhamento, bem como de estratégias de ação. Segue o diagrama elaborado pela SPM:

Diagrama 1: Fluxo de abrigo



Nota: CA: Casa Abrigo; CR: Centro de Referência de Atendimento à Mulher; CREAS: Centro Especializado de Assistência Social

* 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.

Fonte: Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência.

• Sugestões para a atuação do Ministério Público

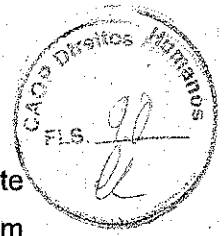
Considerando que os serviços de acolhimento guardam em si uma complexidade que vai além da existência de casas-abrigo, casas de acolhimento, albergues, casa de passagem e de apoio), mas que também são formados por programas oferecidos por outras políticas (como é o caso da assistência social) que asseguram o bem-estar físico, psicológico e social da população vulnerável e em situação de risco;

considerando a importância de haja boa interlocução entre política de direitos para mulheres, a de assistência social, e outras que garantam a integridade e autonomia das mulheres;

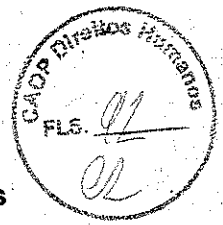
considerando que casa-abrigo e casa-de-acolhimento são modalidades da rede de atenção e que, conforme o material pesquisado, a implantação depende de uma gama de fatores como: porte do município; integração com outras políticas públicas, e principalmente de um diagnóstico completo sobre a violência contra as mulheres;

Sugerimos às equipes do Ministério Público do Paraná com atuação na área:

- 1) Identificar, mapear e integrar as redes regionais e/ou municipais de atenção às mulheres em situação de violência para definir estratégias de atuação no enfrentamento da violência contra a mulher.
- 2) Realizar diagnóstico local, de modo a identificar e registrar rotas críticas da realidade no que tange às mulheres em situação de violência de determinada localidade. Este diagnóstico pode ser realizado a partir de dados do próprio Ministério Público (atendimentos a mulheres em situação de violência, mulheres que necessitam de medidas protetivas), da área da saúde (Notificação Compulsória de Mulheres em Situação de Violência nos serviços de saúde), da segurança pública (Boletins de Ocorrência, registros de atendimentos do serviço 190-Polícia Militar), da assistência social (registro de atendimento nos CRAS e CREAS), na educação (acompanhamento sistemático dos (as) estudantes e sua família), entre outras fontes.
- 3) Identificar se o porte do município dispõe de segurança necessária para mulheres em situação de abrigamento, em especial aquelas que correm risco de morte.
- 4) Confrontar a demanda de mulheres que necessitam de casas-abrigos e casas-de-acolhimento, com capacidade financeira e porte do município para manter os serviços especializados. Avaliar a possibilidade de requisitar sugerir serviços regionais por meio de consórcios municipais ou outras articulações locais.
- 5) Dimensionar a Rede de Atendimento identificada no processo de diagnóstico e respectiva área de abrangência (diagrama da Rede de Abrigamento).
- 6) Realizar inspeções nos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar e adotar medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas.
- 7) Cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.



Por fim, indica-se que o trabalho proposto não seja realizado exclusivamente pelo Ministério Público, mas que pode ser coordenado por este órgão, num trabalho conjunto com os envolvidos, representantes de movimentos sociais, entidades e órgãos públicos que compõem a rede de atenção. Isto enriquece o trabalho, pois se agrega experiências, conhecimento e necessidade de cumprir a lei, estabelecendo estratégias e ofertando serviços que garantirão a integridade física, psicológica e emocional das mulheres, que amparada por políticas de educação, trabalho, habitação, entre outros, não carecerá manter relação com o agressor por motivos de dependência financeira ou outras.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Política pra Mulheres da Presidência da República. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência.** Brasília, 2011.

BRASIL. Secretaria de Política pra Mulheres da Presidência da República. **Termo de Referência para Implementação de Casas-Abrigos.** Brasília, 2005.