Diálogos
UNIÃO EUROPEIA · BRASIL

Intercâmbio

Brasil - União Europeia

sobre o Programa de

Combate à Violência Doméstica contra a Mulher

Relatório Final

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Michel Temer

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário de Gestão
Antonio Paulo Vogel de Medeiros

Diretora Nacional da Iniciativa
Eneida Zanquetta de Freitas

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado das Relações Exteriores
Aloysio Nunes Ferreira Filho

Chefe do Departamento da Europa
Ministro Carlos Luís Dantas Coutinho Perez

Chefe da Divisão da Europa Meridional e da União Europeia
Conselheira Viviane Rios Balbino

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS

Ministro de Estado
Gustavo do Vale Rocha

Secretário Executivo
Engels Muniz

Secretário Nacional de Cidadania
Herbert Barros

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

Embaixador
João Gomes Cravinho

Primeira Secretária - Chefe do Sector FPI - Regional Team Americas
Maria Rosa Sabbatelli

Coordenador da Iniciativa de Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil
Costanzo Fisogni

Consórcio Executor
CESO Development Consultants/WYG/ Camões, I.P.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

Presidente do CNMP e Procuradora-Geral da República
Raquel Elias Ferreira Dodge

Conselheiro do CNMP e Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais
Valter Shuenquener de Araujo

Membro Auxiliar da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF)
Maurício Andreiuolo Rodrigues

Peritos do projeto e autores do Relatório
Manuel Lisboa
Wânia Pasinato

CONTATOS

Direção Nacional da Iniciativa
+ 55 61 2020.8698
dialogos.setoriais@planejamento.gov.br
www.sectordialogues.org

Conselho Nacional do Ministério Público
+ 55 61 3366-9100
http://www.cnmp.mp.br/portal/

Uso e Divulgação dos Dados

Os dados da presente proposta não deverão ser divulgados e não deverão ser duplicados, utilizados ou divulgados, no todo ou em parte, para qualquer outra finalidade que não a de avaliar a proposta.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não representam, necessariamente, o ponto de vista do Governo Brasileiro e da União Europeia.

Manuel Lisboa

Wânia Pasinato

Intercâmbio Brasil - União Europeia sobre o Programa de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher

Março de 2018

ÍNDICE

PREFÁCIO

O Brasil e a União Europeia no enfrentamento conjunto da violência doméstica contra a mulher 16

I. APRESENTAÇÃO

1. Introdução 31
2. Objetivos 33
3. Metodologia 34
4. Definição de conceitos 35

II. INTERCÂMBIO BRASIL - UNIÃO EUROPEIA: EXPERIÊNCIAS PELA ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, DOMÉSTICA E DE GÊNERO

II.A. A UNIÃO EUROPEIA

1. Introdução 49

2. Contextualização da Violência Contra as Mulheres, Doméstica e de Gênero na UE, a partir dos dados da Fundamental Rights Agency (FRA) 51

2.1.1. Lituânia 53
2.1.2. Finlândia 53
2.1.3 Áustria 54
2.1.4 Portugal 54
2.1.5 Itália 55

3. A Convenção de Istambul e as políticas públicas nacionais dos países selecionados da UE 55

3.1. Posicionamento dos países selecionados face à Convenção de Istambul 56
3.2. Legislação e documentos estratégicos nos países selecionados 59
3.2.1. Lituânia 59
3.2.2. Finlândia 61
3.2.3. Áustria 63
3.2.4. Portugal 65
3.2.5. Itália 71

3.3. Produção de conhecimento para a avaliação e monitorização da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero 71

3.3.1. Inquéritos de vitimação 73
3.3.1.1. Lituânia 73
3.3.1.2. Finlândia 75
3.3.1.3. Áustria 77
3.3.1.4. Portugal 77
3.3.1.5. Itália 79
3.3.2. Dados administrativos 81
3.3.2.1. Lituânia 81
3.3.2.2. Finlândia 84
3.3.2.3. Áustria 85
3.3.2.4. Portugal 87
3.3.2.5. Itália 89

4. Boas práticas nos países selecionados nas áreas prioritárias definidas pela Convenção de Istambul 90

4.1. Proteção e apoio às vítimas 91
4.1.1. Lituânia 91
4.1.2. Finlândia 94
4.1.3. Áustria 97
4.1.4. Portugal 100
4.1.5. Itália 103
4.2. Investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção 106

4.3. Prevenção da violência 107
4.3.1. Lituânia 107
4.3.2. Finlândia 109
4.3.3. Áustria 110
4.3.4. Portugal 113
4.3.5. Itália 115
4.4. Boas práticas na recolha, tratamento e análise de dados sobre a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero 116
4.4.1. Boas práticas nos países selecionados 116
4.4.1.1. Finlândia 116
4.4.1.2. Portugal 119
4.4.1.3. Itália 123
4.4.2. Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher 123
5. Conclusões 129
6. Bibliografia 132

II.B. O BRASIL

1. Introdução 145
2. Marcos internacionais de direitos humanos 146
3. Leis de enfrentamento à violência contra as mulheres no país 147
4. Documentos estratégicos no país 153
5. Produção de informações sobre violência contra as mulheres no Brasil 157
5.1. Pesquisas de opinião e percepção 158
5.2. Pesquisas a partir de registros administrativos 160
5.3. Pesquisas sobre os serviços e redes de atendimento 161
5.4. Pesquisas de vitimização 161
5.5. Pesquisa de prevalência e incidência da violência doméstica e familiar 162
6. Sistemas de informações sobre violência doméstica e familiar e os feminicídios 164
6.1. Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar e Selo Feminicídio 164
6.1.1. Antecedentes do Cadastro Nacional e exemplo prático 164
6.2. O Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar 169
6.3. Antecedentes do Selo Feminicídio 175
6.4. A ENASP: Meta de redução dos feminicídios 176
6.5. Selo Feminicídio 177
6.6. Exemplos práticos: implementação do CNVD e Selo Feminicídio 180
6.6.1. Cadastro de Violência Doméstica – Ministério Público do Paraná (MPPR) 181
6.6.2. Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres/GECOHM – Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) 183
7. Conclusões 184
8. Bibliografia 186

III. PROPOSTAS DE MELHORIA E ACOMPANHAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CNVD

1. Estrutura do CNVD: descrição e análise 192
2. Documentos que regulamentam o CNVD 198
3. Fonte de dados: características 198
4. Proposta de metodologia para monitoramento da implementação do CNVD, qualificação dos dados e avaliação dos resultados 200
4.1. Condições de implementação do CNVD 201
4.2. Aprimoramento das informações cadastradas, análise e divulgação dos dados 203

Anexo I – Fotos relacionadas ao projeto 205

SIGLAS

BDVD	Base de Dados de Violência Doméstica
CAHRV	Co-ordination Action on Human Rights Violations
CAPI	Computer-assisted personal interviewing
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CICS.NOVA	Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores Gerais
CNVD	Cadastro Nacional de Violência Doméstica
CoE	Conselho da Europa
CPB	Código Penal Brasileiro
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
DGPJ	Direção-Geral da Política de Justiça
EIGE	Instituto Europeu para a Igualdade de Gênero
ENASP	Estratégia Nacional de Segurança e Justiça
FCSH	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
FRA	Fundamental Rights Agency
GNR	Guarda Nacional Republicana (Portugal)
LMP	Lei Maria da Penha
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não-governamental
ONVG	Observatório Nacional de Violência e Gênero
PSP	Polícia de Segurança Pública (Portugal)
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SGMAI	Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
SINESP	Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
UE	União Europeia
UN	Nações Unidas
WHO	Organização Mundial de Saúde

PREFÁCIO

O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NO ENFRENTAMENTO CONJUNTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER

Em que momento da história começou o conflito entre os gêneros, popularizado como a guerra dos sexos? Se não existe uma data precisando o século, o ano, a estação, se era dia, noite ou madrugada, o fato é que o conflito é muito real e atormenta duplamente a paz e a evolução do processo civilizatório da humanidade. Os registros históricos jamais deram notícia de que homens e mulheres tivessem compartilhado um ambiente de autonomia plena, de igualdade. Pelo contrário, a história da humanidade revela uma luta entre vetores opostos: de um lado, a pretensão opressiva dos homens (machos) de subjugar as mulheres, objeto a ser apropriado, como um Iphone ou uma Mercedes. De outro, a insurreição heroica das mulheres diante de tal realidade humilhante promove campanha didaticamente organizada sob o signo do feminismo e de suas fases ou ondas.

Crendo, ou não, a Bíblia apresenta essa rusga desde a geração do mundo. Exatamente no sexto dia Deus criou o homem e, também, a mulher (Gn. 1. 27),[1] mas logo se semeou a tensão entre

1. E criou Deus o homem à sua imagem; à imagem de Deus o criou; homem e mulher os criou.

os dois, Eva e Adão (Gn. 3. 16),[2] uma retaliação à ordem divina de não tocar nem comer o fruto da árvore do meio do jardim. Desde a "queda", o homem e a mulher se distanciaram prenunciando a guerra entre os sexos.

Se é impossível determinar, com exatidão, o instante da instauração da discórdia, é mais do que irrefutável, porque é por todos sabido, que homens e mulheres têm digladiado seus corpos, sentimentos e espíritos à busca do reconhecimento da plenitude de cada qual, valendo computar que nessa peleja em que a vitória de um é a derrota de todos, foram os homens que marcaram mais pontos, constatação que dá impulso ao trabalho ora apresentado como relatório final do projeto de Intercâmbio Brasil – União Europeia sobre o Programa de Combate à Violência Doméstica.

Há nisto um vistoso oximoro: na medida em que a humanidade toma consciência de que, no curso da história, os homens têm perseguido a autonomia das mulheres, ou, por outro ângulo, na medida em que as mulheres, saindo da caverna platônica, revelam-se na luz para desfazerem-se de suas sombras, há espaço e momento para intentar novos caminhos livres, libertos da submissão, do ofuscamento, da desigualdade.

2. E à mulher disse: Multiplicarei grandemente a tua dor, e a tua conceição; com dor darás à luz filhos; e o teu desejo será para o teu marido, e ele te dominará.

Trata-se, sem dúvida nenhuma, de um processo que despertou graças à coragem das mulheres insurretas, que tiveram a oportunidade de reconhecer em si mesmas pessoas em absoluta igualdade de condições frente aos homens, ou seja, seres humanos qualificados com os dons da autonomia, da realização, da autodeterminação. E se o curso desse movimento não chegou ao fim, só há motivos para nele colocar mais brasas, já que a tomar por demonstração a atualidade dos fatos, não existe a menor possibilidade de um retrocesso.

Um exemplo da luta contra as violências sofridas pelas mulheres fica há muitos e muitos séculos. Faço especial referência ao século V a.C., época em que Aristófanes representou pela primeira vez Lisístrata na cidade de Atenas (411 a.C.), uma comédia chamada "A greve do sexo (Lisístrata), A revolução das mulheres".

A ateniense Lisístrata está triste e agitada, porque se convenceu que os homens, inclusive o seu marido, confrontam, em vão, numa guerra (Peloponeso, 431-404 a.C.), com gastos do tesouro acumulado (Acrópole), tanto pior, sem que se lhe tenha sido dada a oportunidade de expor o seu pensamento, nem de ser ouvida.

Dominando seu desconforto pela razão, Lisístrata convoca todas as mulheres a inaugurar uma greve de sexo até que gregos e espartanos façam a reconciliação. A partir da greve, Lisístrata protagoniza uma série de diálogos, ora apoiada (Calonice, Lampito, Mirrina, Coro das Mulheres e a Velha) ora vergastada (Conselheiro, Coro dos Velhos), chegando a um termo redentor: o fim da guerra com o fim da greve.

Durante expressiva parte do texto, Lisístrata é humilhada pelo seu maior opositor, o Conselheiro (a voz oficial da tradição machista patriarcal), que, entre outras agulhadas, lhe indaga transbordando ironia: "Mas de onde veio a ideia de vos preocupar sobre a guerra e a paz?"

Lisístrata responde:

> "Nós no início em silêncio suportávamos a voz, os homens, pela nossa temperança, as coisas que fizésseis, pois não nos deixáveis abrir a boca; no entanto, não nos éreis agradáveis mesmo. Mas nós vos percebíamos bem, e, muitas vezes, em casa, ouvíamos que vós deliberáveis mal sobre um importante assunto; então, sofrendo por dentro, nós vos perguntávamos sorrindo 'o que se decidiu inscrever na estela acerca do tratado na assembleia de hoje?' 'E o que te importa isto?' Dizia meu marido; 'não te calarás?' E eu me calava."

Aqui, faço uma pausa para voltar à situação da violência doméstica contra a mulher, seja na realidade europeia ou do Brasil. Os números apontam para o fato de que a violência contra a mulher tem aumentado, as mulheres estão sendo agredidas em curva ascendente em pleno século XXI, um quadro simplesmente repugnante. Nesse cenário, é imperativo dar continuidade ao enfrentamento da violência contra a mulher, sendo que essa tenra interlocução entre o Brasil e a Europa já pode se vangloriar dos seus bons frutos, semeados, plantados e colhidos, como foi o caso do recente acordo celebrado entre o CNMP e a Advocacia-Geral da União. No pacto firmado, o CNMP fornecerá à União, por intermédio da AGU, informações de seu Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD) sobre os agressores de mulheres, a fim de que medidas judiciais ou extrajudiciais possam ser adotadas visando ao não pagamento de benefícios previdenciários em favor dos criminosos.

Pois bem, gostaria de, nesta breve apresentação, convidar o leitor a se embrenhar nas considerações dos especialistas europeus e brasileiros com olhar transformador e espírito ousado. Acredito e estou convencido que a indignação quanto à violência doméstica contra a mulher gerará efeitos na razão direta do comprometimento de cada um, de cada uma, com a

sensibilização do olhar para o fenômeno de gênero, abandonando a dicotomia sexista para abraçar a complexidade da personalidade total dos seres humanos. Mudar é preciso. Para perseverar a intenção, deixo a conclusão geral sobre Lisístrata e seu intento de mudar o estado das coisas:

Coro dos Velhos – Ouviste esta audácia?

Coro das Mulheres – É que sou livre.

SEXISMO E GÊNERO: MUDANÇA DE PARADIGMA[3]

Levando em conta que nem todos os interessados no enfrentamento à violência doméstica são conhecedores do contexto do problema, tomo a liberdade para registrar a mudança de paradigma já em vigor no meio acadêmico e ainda pouquíssimo familiar aos operadores cotidianos que vivem a "guerra dos sexos". A violência contra a mulher não deve ser reduzida aos rompantes de ódio, ira, ciúme, ou a clichês machistas. A violência contra a mulher não é uma agressão escondida na intimidade, alheia, portanto, à sociedade. De jeito nenhum é possível repetir, nos dias de hoje, o refrão covarde "em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher." Se a história colocou para debaixo do tapete essa crueldade, a missão contemporânea é impedir que a maldade seja camuflada, minimizada, aceita como costume privado.

A análise das políticas oficiais na Europa e no Brasil é a demonstração de que a violência contra a mulher passou a ser um problema de política pública no decorrer das décadas. Essa publicização da violência contra a mulher foi registrada no relatório final que aqui se publica, com exemplos de campanhas públicas no enfrentamento ao problema.

A legislação europeia e a brasileira estão alinhadas com a ideia de que a violência contra a mulher é uma ameaça geral à sociedade, e não mais um atrito íntimo resolvido na privacidade. A prova disto é que certos delitos, antes deflagrados mediante ação penal privada (queixa), passaram a ser deflagrados por meio da ação penal pública (denúncia).

Ad ilustrandum, confira-se o artigo 3º, alíneas c e d, da Convenção de Istambul:

> **c) «Gênero»** refere-se aos papéis, aos comportamentos, às atividades e aos atributos socialmente construídos que uma determinada sociedade considera serem adequados para mulheres e homens;

> **d) «Violência de gênero exercida contra as mulheres»** abrange toda a violência dirigida contra a mulher por ser mulher ou que afeta desproporcionalmente as mulheres;

Tudo isso passa pela evolução das necessidades da sociedade, que trouxe a privacidade da "guerra dos sexos" para a rua, para o espaço público, no que foi acompanhada pela academia, de onde veio a expressão "gênero".

O fenômeno de gênero, o conflito de gênero, procura ampliar o foco de tensão entre homens e mulheres para além da diferença dos sexos. A ideia é buscar a pluralidade de causas do conflito, sem que ele esteja exclusivamente adstrito à natureza do sexo, de forma que serão analisadas as relações sociais, políticas, geográficas, econômicas construídas ao longo da história e da tradição herdada. Daí se dizer que a questão de gênero é estrutural, afastando a redução do sexismo.

O convite, portanto, está feito: substituir o sexismo binário pelo complexo fenômeno de gênero.

O PENSAMENTO COMPLEXO: UM CAMINHO

É lugar comum justificar o ato reprovável do criminoso através da sua intenção. No caso dos crimes de violência contra a mulher, tal modelo é usual, tanto que a tradição social sedimentou a ideia de que o marido assassino da mulher adúltera merece a liberdade, porque não se lhe poderia esperar outra conduta, senão o homicídio diante de um rompante de ira legítima em resposta à desonestidade da mulher.

Eis um pensamento binário, cartesiano, reducionista e fadado ao fracasso da involução do modelo mental agudo que atribuiu um único e exclusivo efeito a cada problema proposto. Que a história dele se lembre somente para o esquecer.

Como fica patente, o pensamento complexo propõe uma pluralidade de efeitos para a mesma causa ou vice-versa, uma série de causas para o mesmo efeito. A ideia matriz é partir do pressuposto de que o fenômeno social é um emaranhado de fatos, causas e efeitos que se entranham, de modo que o melhor cientista será aquele que vislumbrar o maior número de conexões entre as causas, efeitos e fatos, já que, também, poderá vislumbrar o maior número de alternativas e soluções para a sua proposição.

Esta forma de enxergar o mundo (*mindset)* foi desenvolvida por Edgar Morin (v. Introdução ao Pensamento

3. Art. 3º, c, da Convenção de Istambul: "gênero" designa os papéis, os comportamentos, as atividades e as atribuições socialmente construídos que uma sociedade considera apropriados para as mulheres e os homens;

Complexo. 4a ed. Editora Sulina, 2011), que elenca três princípios na complexidade: o princípio dialógico (O pensamento complexo desperta para a possibilidade de mais do que apenas um caminho, proposta que abre espaço para estratégias antagônicas e, mesmo assim, complementares); o princípio da recursão organizacional (Cada momento do turbilhão é, ao mesmo tempo, produto e produtor. Afasta-se a ideia linear de causa e efeito, colocando em seu lugar a ideia de autoprodução, de modo que o produto se emenda no produtor e vice-versa); o princípio hologramático (A ideia pois do holograma vai além do reducionismo, que só vê as partes, e do holismo que só vê o todo. Num holograma físico, o menor ponto da imagem do holograma contém a quase totalidade da informação do objeto representado).

No tocante à violência contra as mulheres, por exemplo, seria de um reducionismo cartesianamente medíocre afirmar que a vítima causou a agressão, porque usava um vestido inadequado à ocasião, num cruel exercício de opressão. Por outro lado, no viés do pensamento complexo, o operador provavelmente iria indagar da existência de política pública voltada para o aprendizado da tolerância.

A VISÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NA EUROPA

Com o olhar voltado para países da União Europeia, o perito europeu, professor Manuel LISBOA, elegeu a Convenção de Istambul como matriz jurídica de referência para examinar a experiência de Portugal, Áustria, Finlândia, Itália e Lituânia.

Segundo LISBOA, a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica foi celebrada no ano de 2011 na cidade de Istambul e guarda algumas dimensões: proteção e apoio às vítimas de violência (arts. 18 e seguintes); investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção (art. 49 e seguintes); prevenção (art. 12 e seguintes) e recolha de dados e investigação (art. 11).

Os números oficiais justificam tamanha preocupação com a violência doméstica contra a mulher na Europa, levando em linha de consideração que 33% das mulheres europeias foram vítimas de violência física a partir dos 15 (quinze) anos. Na Lituânia, 35% das mulheres admitiram ter sofrido algum tipo de assédio sexual. Na Finlândia, 53%. Na Áustria, 20%. Em Portugal, 33%. Finalmente, na Itália, o número chegou a 27%.

O que fizeram esses países para enfrentar os dados?

A Lituânia, em 2006, adotou a Estratégia Nacional para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, com planos trienais projetados até 2015, projeto que foi complementado por um novo programa nacional para 2014-2020.

A Finlândia desenvolve políticas de prevenção da violência contra a mulher desde 1998, incluindo nas suas prioridades a igualdade de gênero. Além disso, tem desenvolvido programas com a integração de diversos órgãos, onde o foco é a situação de risco de violência.

A Áustria editou em 1997 uma lei voltada a proteger as vítimas de violência doméstica, e, desde então, vem desenvolvendo programas como a Estratégia Nacional de Prevenção da Violência nas Escolas.

Portugal tem mostrado enorme evolução no combate e enfrentamento da violência contra as mulheres, política legislativa que começou em 1982, com a tipificação do crime de maus tratos entre cônjuges. Mas somente em 2007 o Código Penal português foi alterado para nele ser inserido o crime de violência doméstica contra a mulher.

Ladeando a legislação, o governo português priorizou o combate e a prevenção aos crimes de violência doméstica através da implementação dos Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica que está com a sua quinta edição (2014-2017) alinhada aos princípios da Convenção de Istambul.

A Itália reforçou a política de enfrentamento ao crime de violência contra as mulheres no ano de 1996, quando consignou que nos casos de violência contra a mulher o bem jurídico tutelado era a pessoa, e não a moral pública.

Apesar do fato de a Finlândia não ter participado presencialmente do projeto, LISBOA brindou a pesquisa com um par de boas práticas colhidas naquele país. Em primeiro lugar, LISBOA nos dá notícia do modelo MARAC (*Multi Agency Risk Assessment Conference*) de avaliação de risco e proteção às vitimas. No modelo de intervenção MARAC, entidades com participação permanente partilham informações para avaliar o grau do risco de revitimização, monitorando a eficiência das medidas adotadas. Em segundo lugar, o perito europeu registra a política de prevenção que a Finlândia adotou no ano de 2016, através da campanha "*You can not wipe off violence*".

Outra boa prática foi verificada na Áustria, que estrutura a prevenção da violência doméstica em três eixos: primário (projetos educacionais em

geral), secundário (identificando fatores de risco) e terciário (evitando a revitimização).

Portugal aponta para a prioridade da informação, da sensibilização e da educação como ferramentas preventivas, incentivando o trabalho voluntário junto a setores de risco, como no caso dos jovens e idosos. Num exemplo específico, desde 2006 as forças de segurança alimentam a base de dados de violência doméstica (BDVD), incluindo uma avaliação de risco.

Depois de apresentar a realidade desses países europeus, LISBOA formula as suas conclusões: A violência contra as mulheres é um problema de direitos humanos (i). Como apenas uma pequena proporção de vítimas participa a violência ao poder público, é imperativo reconhecer que os dados administrativos são limitados, o que leva à priorização dos inquéritos de vitimação por meio das entrevistas, pesquisas, censos (ii). A violência contra a mulher tem um componente de gênero, pelo que é uma violência estrutural, que assenta nas desigualdades de gênero, produzidas e reproduzidas por várias gerações ao longo do tempo, daí resultando a necessidade em pensar estratégias de prevenção que reflitam uma nova filosofia de intervenção a curto (proteção integrada e imediata), médio (sentimento de segurança) e longo prazo (educação para a igualdade) (iv).

A VISÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NO BRASIL

A perita para o Brasil, socióloga Wânia PASINATO, começou o seu exame denunciando que o país convive com um deficit de informações, situação agravada pelas diferentes metodologias que impedem um quadro confiável e acessível. Além das consequências óbvias que dificultam o processamento dos dados, não é possível saber se os investimentos realizados pelos governos são adequados e compatíveis com a complexidade do problema que se pretende enfrentar, alerta PASINATO.

E, na linha de raciocínio da *expert,* é esse o pano de fundo que cobre o projeto de Intercâmbio Brasil União Europeia sobre Programas de Combate à Violência Doméstica, cuja proposta seminal foi a de debruçar sobre o tema da produção de informações e os desafios de constituição de bases nacionais de informações, na experiência do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD) e do Selo Feminicídio.

Os marcos internacionais de Direitos Humanos que embasaram a análise da perita brasileira foram a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, ONU, 1979) ao lado da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as mulheres (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1993).

A internacionalização dos Direitos Humanos da Mulher tem inspirado a legislação brasileira no tocante ao tema, como faz ver a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), em vigor desde 22 de setembro de 2006 e a Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015, que entrou em vigor no dia 10 de março do mesmo ano, quando o texto legal foi publicado.

O eixo da legislação interna está alinhado com a ideia-matriz da legislação europeia, caminhando no sentido de revisar as leis e políticas públicas; elaborar ferramentas jurídicas para enfrentar as diferentes formas de violência contra a mulher, independente do contexto em que ocorram, da relação entre as vítimas e os agressores, da idade das vítimas ou de qualquer outro marcador de desigualdade social, raça, cor, etnia, classe, nacionalidade, religião, orientação ou identidade sexual, entre outros.

Priorizando a estrutura do fenômeno de gênero, PASINATO mapeia o fato social: a violência contra a mulher deixou de ser um problema da privacidade para se publicizar no fenômeno de gênero, o que fez com que essa espécie de violência se tornasse um problema de política pública.

A partir da publicização da violência contra a mulher, PASINATO critica a produção de informações sobre violência contra as mulheres no Brasil, registrando o exemplo de que foi feita uma única pesquisa de vitimização, em 2010, para, na sequência, examinar com lupa a iniciativa do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD) e o Selo Feminicídio.

Quanto ao Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD), a perita parte do momento histórico de sua criação até a implementação oficial com a edição da Resolução CNMP nº 135, de 26 de janeiro de 2016, reconhecendo positivamente nele uma grande utilidade.

Sob o aspecto das vantagens, houve melhoria no acesso à informação qualificada relativamente aos dados da violência doméstica contra a mulher. Além do que, a disposição local-nacional, com dois bancos de dados, um para cada Estado e outro nacional, contribui para os debates em âmbito nacional e local, o que ocorre igualmente com o Selo Feminicídio.

Pelo ângulo das desvantagens, PASINATO elenca seus pontos negativos: Falta de programas de capacitação (i), falta de vontade política para outorgar prioridade ao CNVD (ii) redução da análise aos crimes oficialmente registrados, não se levando em conta

as subnotificações (iii), dificuldade de interoperabilidade entre os Estados e o cadastro nacional (iv).

Por fim, a perita para o Brasil indica propostas de melhoria e acompanhamento na implementação do CNVD: a necessidade de capacitação profissional voltada à sensibilização do fornecimento dos dados solicitados à luz da política de tutela de gênero (i), revisão da quantidade de campos a preencher (ii), melhoria na comunicabilidade entre o sistema nacional frente aos sistemas locais (iii), preparação do CNVD para servir de base a um questionário de análise de risco (iv), publicação oficial e escrita dos objetivos específicos do CNVD (v), avaliação da qualidade da implementação do CNVD junto aos Estados, através de questionário (vi), padronização dos dados cadastrados em âmbito nacional e local (vii), a necessidade de inclusão da natureza da violência doméstica: física, psicológica, sexual, econômica e/ou social (viii) e de criação de um ambiente colaborativo com a sociedade e com a academia (ix).

Quanto ao Feminicídio, PASINATO festeja a iniciativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que, em 2016, criou o Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres (GECOHM), viabilizando a perspectiva do olhar especializado sobre a violência de gênero.

CONCLUINDO

Bem sei, como sei, que a apresentação alongou muito além do convencional. Estou me despedindo. Mas antes volto a Lisístrata. Desafiada pelo Conselheiro sobre como resolveria os problemas da guerra, vaticinou:

> Como um fio, quando está embaraçado, como este, tomando-o, puxando-o com fusos deste lado e daquele outro, assim também esta guerra acabaremos, se nos deixarem, desembaraçando-a pelos embaixadores, deste lado e daquele outro.[4]

O que se faz aqui e agora é dar voz ao passado e ao presente, ambos embaraçosos, para reinventar conceitos e agir audaciosamente, no rastro da protagonista ateniense de Aristófanes:

> Primeiro, seria preciso, como com a lã bruta, em um banho lavar a gordura da cidade, sobre um leito expulsar sob golpes de varas os pelos ruins e abandonar os duros, e estes que se amontoam e formam tufos sobre os cargos, cardá-los um a um e arrancar-lhes as cabeças; em seguida cardar em um cesto a boa vontade comum, todos misturando; os metecos, algum estrangeiro que seja vosso amigo e alguém que tenha dívida com o tesouro, misturá-los também, e, por Zeus, as cidades, quantas desta terra são colônias, distinguir que elas são para nós como novelos caídos ao chão cada um por si; e em seguida, tomando o fio de todos estes, trazê-los aquisição e reuni-los em um todo, e depois de formar um novelo grande, dele então confeccionar uma manta para o povo.[5]

O relatório final certamente não tem como objetivo apresentar uma solução mágica e instantânea ao problema milenar. Nunca foi a proposta. Por outro lado, o documento formaliza, tal qual o fio de Lisístrata, o fim de uma primeira etapa na colheita de ferramentas, boas práticas, iniciativas, todas engajadas, em síntese, na busca da integridade da mulher.

UM MUITO OBRIGADO

Chegou a hora dos indispensáveis agradecimentos.

O Embaixador João Cravinho, embaixador de nacionalidade portuguesa, mas brasileiro de coração, teve um fundamental papel neste projeto. Meus mais sinceros e extensos agradecimentos. Sem ele, nada disso teria sido viável. O sonho não teria virado realidade. Aqui eu aproveito para relembrar a ocasião em que tive a primeira reunião com o Embaixador Cravinho: uma pessoa amável, simpática e extremamente sensível com os problemas da humanidade. Quando nos conhecemos, apresentei a ele o projeto que tinha em mente e, desde o primeiro momento, ele não mediu esforços para ajudar. Colocou em campo sua equipe para que a troca de experiências entre o Brasil e a União Europeia fosse possível. Maria Rosa Sabbatelli, sua fiel escudeira, foi incansável e coordenou, em conjunto com Eneida Freitas, toda a equipe dos Diálogos Setoriais com maestria e extrema eficiência. Carolina Hagen, Noelia Barriuso e Elisa Natola, todas da equipe do programa Diálogos Setoriais, foram fundamentais para que este trabalho produzisse muito mais do que os resultados inicialmente esperados. Fica um especial agradecimento à Elisa Natola, que, ao acompanhar – quase que diariamente – as etapas do projeto permitiu que ele estivesse sempre no trilho. Muito obrigado a vocês todos e, nessa altura, é preciso reafirmar que este livro, todos os estudos nele apresentados e a troca de experiências entre o Brasil e a União Europeia só foram possíveis, em virtude do fundamental apoio que o projeto recebeu do programa Diálogos Setoriais conduzido de forma magistral pela Delegação da União Europeia no Brasil (DELBRA).

4. ARISTÓFANES, Lisístrata. , vv 574-85.

5. ARISTÓFANES, loc. cit.

O Ministério das Relações Exteriores também teve o seu fundamental papel de conferir o *blessing* ao projeto, em razão da sua repercussão internacional. A celeridade e presteza na análise do que se pretendia realizar foram fatores relevantes para que a parceria pudesse ser firmada. Agradeço ao MRE nas pessoas do Dr. Edson Faustino, assessor especial do Chanceler Ministro Aloysio Nunes, do Ministro Carlos Luís Dantas Coutinho Perez, Diretor do Departamento da Europa no Itamaraty, e da Conselheira Viviane Balbino, Chefe da Divisão de Europa Meridional e União Europeia do Itamaraty.

Gostaria de agradecer, também, ao Ministério do Planejamento, na pessoa da Secretária adjunta de Gestão Aline Soares, pelo apoio dado e parabenizar pela competência na administração de um projeto de parceria tão importante para o Brasil como o Diálogos Setoriais.

Preciso registrar meu reconhecimento à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, na pessoa da Secretária Fátima Pelaes, por ter decidido, sem hesitar por um instante, unir esforços com o CNMP para o enfrentamento da violência doméstica. A caminhada em conjunto, tenho certeza, só trará frutos positivos.

Consigno, também, meus agradecimentos aos europeus que se dispuseram a participar desta profícua troca de experiências promovida no âmbito do Diálogos Setoriais: Rugile Butkeviciûtè; Maria Ludovica Tranquilli-Leali, Siusi Casaccia, João Lázaro, Frederico Moyano Marques e Professor Manuel LISBOA.

Os peritos que trabalharam neste projeto e que redigiram este magnífico relatório final, professor Manuel Lisboa e a socióloga Wânia Pasinato, merecem os mais efusivos parabéns pelo primoroso trabalho. Assistiram, de perto, às iniciativas e apresentaram, de forma exitosa, um profundo estudo descritivo e propositivo indispensável para a continuidade da caminhada.

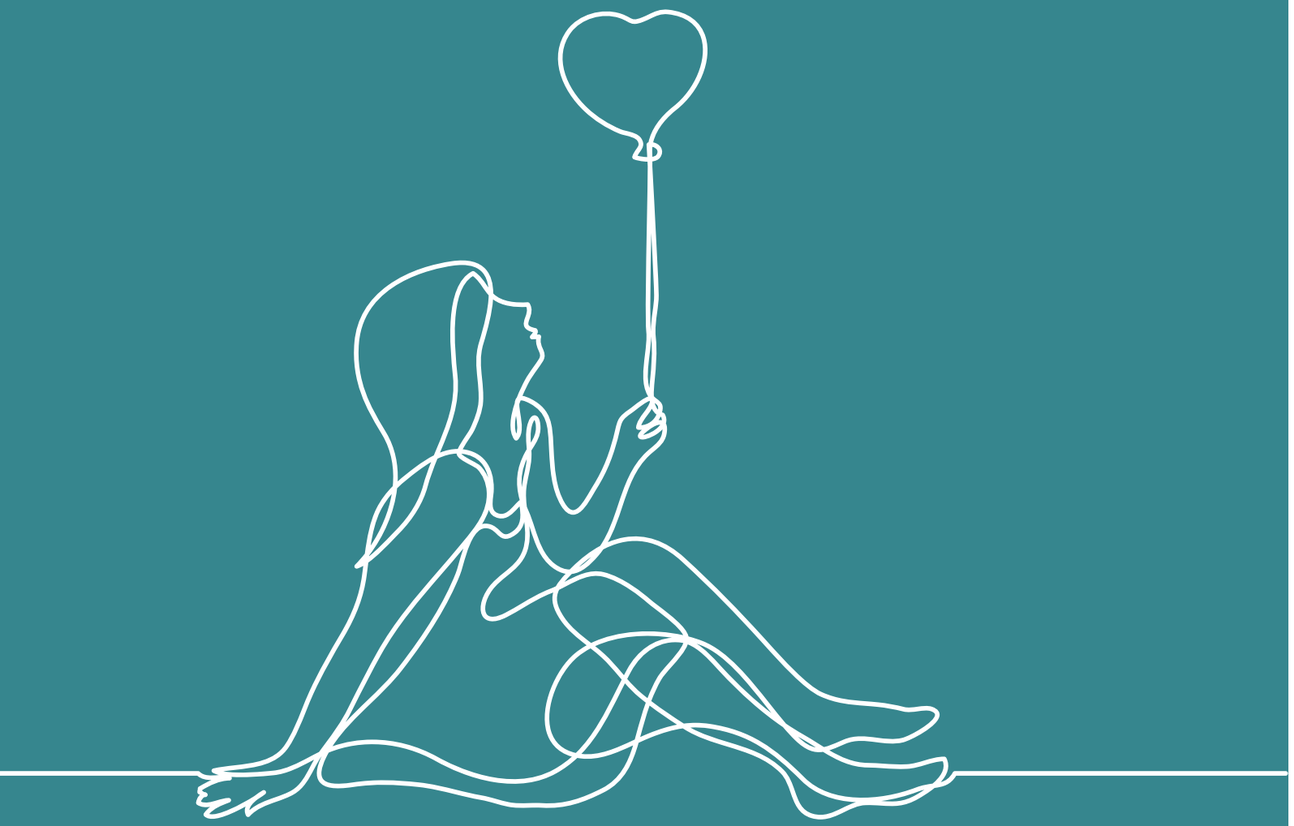
Não poderia deixar de enaltecer a senhora Maria da Penha. Maria da Penha tem acompanhado nosso esforço e participado ativamente do projeto. Na reunião que tivemos em Fortaleza, ela viu como os membros do Ministério Público brasileiro estão engajados em conjunto com o CNMP no aprimoramento do CNVD. E, para todos nós envolvidos na matéria, ela é a mais pura inspiração para o trabalho. Muito obrigado pelo apoio, pela presença e que possamos caminhar juntos por muito mais tempo.

Por último, mas sem que isso represente algo de menor importância, meus mais sinceros e profundos agradecimentos à equipe do CNMP que tem, com total entusiasmo e comprometimento, atuado no tema do enfrentamento da violência doméstica. Meus agradecimentos, portanto, ao Dr Maurício Andreiuolo, Procurador-Regional da República e membro auxiliar da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, ao Dr Heverton Aguiar, Promotor de justiça de Rondônia e membro colaborador da CDDF, e aos servidores do CNMP Wilfredo Pacheco e Felipe Sabino.

Rio de Janeiro, verão de 2018.

Valter Shuenquener de Araujo
Professor de Direito da UERJ
Mestre e Doutor em Direito Público
Conselheiro do CNMP
Juiz Federal

I. APRESENTAÇÃO



1. Introdução

Nas últimas décadas, a violência contra as mulheres passou a ser reconhecida como fenômeno social de amplas dimensões que afeta a vida social, política e econômica dos países cujas fronteiras são transcendidas pela força da violência que ocorre a pretexto de práticas culturais, religiosas e sociais que mascaram o controle e dominação masculinos sobre as mulheres.

Por força da atuação dos movimentos sociais e feministas e dos estudos realizados na academia, nesses anos, a violência contra as mulheres extrapolou o campo acadêmico e da militância e ganhou estatuto de questão humanitária ao ser inserida nos principais documentos das Nações Unidas e nos sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos.

É possível traçar uma história recente de reconhecimento dessa violência como violação de direitos humanos a partir de alguns dos marcos internacionais de Direitos Humanos cujo início pode ser demarcado em 1975, ano da Primeira Conferência dos Direitos das Mulheres (México, 1975), quando se inaugurou a Década da Mulher (1975-1985). Naquele contexto foi aprovada a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979), um referencial para que os Estados-membros revissem e eliminassem aspectos culturais, políticos, sociais e econômicos que limitassem o desenvolvimento livre e saudável de meninas e mulheres.

Nos anos 1990, a Conferência de Direitos Humanos (Viena, 1993) trouxe a discriminação e a violência contra as mulheres ao centro da atuação das Nações Unidas, com o reconhecimento de que “os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais”. A Declaração pela Eliminação da Violência contra as Mulheres (1993) fundamentou novos compromissos para os Estados-membros e a 4ª Conferência de Direitos das Mulheres (Beijing, 1995) propôs um novo olhar sobre a discriminação e a violência contra as mulheres ao nomeá-las como frutos das construções das desigualdades sociais de gênero com base nas diferenças perceptíveis entre os sexos.

Com esse reposicionamento da temática no Direito Internacional de Direitos Humanos, rompeu-se a justificativa amplamente defendida de que a violência contra as mulheres deveria ser tratada como assunto privado, do âmbito das relações domésticas e

familiares e distante da intervenção do Estado. A partir da década de 1990, o tema entra de forma definitiva nas agendas políticas nacionais, regionais e internacionais.

No Sistema Regional de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1993) e a Convenção do Conselho da Europa para Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul, 2011) são dois referentes importantes para o tratamento da violência contra as mulheres.

No plano local, os governos nacionais, instados a implementar as medidas internacionais de direitos humanos promoveram mudanças legislativas e a criação de políticas públicas, programas, serviços e ações que visam responder à violência contra as mulheres, especialmente a violência doméstica.

Particularmente as duas convenções – Convenção de Belém do Pará e Convenção de Istambul -, trouxeram contribuições importantes ao proporem novos parâmetros para as respostas dos governos no enfrentamento da violência contra mulheres e meninas adotando a perspectiva integral que se expressa em quatro eixos de atuação: a prevenção, proteção às vítimas e promoção de direitos, o devido processo legal e a responsabilização dos envolvidos nas práticas delitivas e a produção de informações que sirvam ao propósito tanto de conhecer as dimensões do fenômeno social da violência quanto monitorar e avaliar as políticas públicas direcionadas a enfrentar esse problema.

Nesse breve percurso histórico, observa-se que em menos de 20 anos pavimentou-se o caminho que levaria ao reconhecimento da violência contra as mulheres com base no gênero, como problema social e cujo enfrentamento depende tanto de políticas públicas quanto de medidas de promoção de igualdade entre homens e mulheres.

As experiências dos vários países na adoção de políticas públicas de combate da violência, proteção das vítimas, prevenção e de produção de conhecimento científico do fenómeno que suporte as medidas, nem sempre é igual e conhece múltiplos desfasamentos temporais em função da diferente tomada de consciência da necessidade de intervir, ou ainda de alterações conjunturais que, mesmo atrasando os processos, nunca inviabilizarão o objetivo futuro da construção de uma sociedade mais igualitária e mais justa do ponto de vista dos direitos humanos, para mulheres e homens.

O Brasil e os países da União Europeia têm, também, a esse nível percursos nem sempre coincidentes. Daí que o conhecimento sobre o contexto social do fenómeno, incluindo a prevalência e o trânsito legal, bem como as medidas adotadas no combate, proteção das vítimas e prevenção nos diferentes países nos permita compreender de uma forma mais holística o quadro de fundo onde as políticas têm de ser adotadas. Políticas de intervenção cuja eficiência, como hoje sabemos, tem de estar alicerçada no conhecimento rigoroso da realidade onde se pretende intervir, construído segundo critérios científicos. Assim, espera-se que a análise crítica das boas práticas dos países objecto do presente estudo constitua um contributo no sentido de ajudar a implementar novas medidas, ou a aperfeiçoar as já existentes, tendo em vista a intervenção eficiente e determinada na resolução deste grande problema social, que é a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero.

2. Objetivos

Na elaboração deste Relatório Final, teremos presente aquele que é o grande objetivo deste projeto Diálogos União Europeia – Brasil, “efetivar a justiça para a mulher, especialmente no tocante aos crimes de violência doméstica praticados contra ela em razão do gênero”.[6] Como é referido no documento inicial, o caminho seguido consistiu em um maior enfoque dado ao cadastro nacional de violência doméstica, bem como ao “selo feminicídio”, enquanto expressão última do risco de vida das mulheres vítimas.

Nesse sentido, como objetivo específico, pretendeu-se que a análise comparativa Brasil – União Europeia contribuísse para o aperfeiçoamento das iniciativas brasileiras e europeias no tocante à produção de estatísticas voltadas à implementação, monitoramento e avaliação de políticas de enfrentamento à violência doméstica e aos feminicídios. Entende-se que a existência de informação cientificamente controlada, organizada em bases de dados estatísticos acessíveis e confiáveis, é de fundamental importância para a implementação

6. Este livro é resultado de projeto apoiado pelo programa Diálogos Setoriais conduzido no âmbito da Delegação da União Europeia no Brasil (DELBRA).

integral das leis especializadas de enfrentamento à violência contra as mulheres, contemplando ações nos eixos anteriormente mencionados: a prevenção, proteção das vítimas e promoção de direitos, investigação e responsabilização dos acusados da prática desses crimes. Assim, a formatação e implementação de sistemas nacionais de informações deverão servir tanto à formulação de políticas pelas entidades envolvidas, como à monitorização das respostas institucionais para a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero.

O presente Relatório Final traduz a documentação e análise realizadas pelos peritos, em permanente diálogo, de experiências relevantes para o Projeto, no Brasil e nos países da União Europeia selecionados (Portugal, Itália, Lituânia, Finlândia e Áustria), tendo por foco a análise detalhada do Cadastro Nacional de Violência Doméstica e do Selo Feminicídio, visando aprimorar suas estruturas, metodologias e variáveis, estratégias de implementação e divulgação dos dados.

3. Metodologia

A metodologia de pesquisa baseou-se fundamentalmente na recolha, tratamento e análise de bibliografia considerada relevante e na realização de entrevistas a informadores privilegiados dos países selecionados. No caso brasileiro, foram ainda documentadas duas experiências desenvolvidas pelo Ministério Público do Paraná e o Ministério Público do Rio de Janeiro referentes ao cadastramento de ocorrências de violência doméstica e de feminicídios, respectivamente. As experiências serão relatadas em item próprio desse relatório.

As fontes documentais utilizadas são de natureza qualitativa e quantitativa. Entre as primeiras, salientam-se os livros e artigos académicos relevantes sobre a temática, os documentos oficiais (convenções e orientações políticas de agências internacionais, legislação, planos nacionais, regionais e municipais e documentos de organizações e instituições) e os relatórios de pesquisas referenciais em nível internacional, nacional, regional e municipal. Relativamente às segundas, deverão referir-se os dados dos Inquéritos de Vitimação, sempre que disponíveis, bem como informação de Estatísticas Oficiais e de Bases de Dados Administrativos (Polícias, Tribunais, ONG, Saúde e Educação). Todas estas fontes, primárias e secundárias, serão explicitadas no final do documento.

A análise crítica das fontes permitiu só utilizar a informação válida e fiável nelas contida. A revisão da bibliografia recolhida permitiu a reconstrução histórica do reconhecimento da violência doméstica e dos feminicídios como problemas sociais e que demandam políticas públicas ao seu enfrentamento, bem como a análise comparativa entre países.

Gostaríamos ainda de assinalar que este Relatório Final foi precedido da elaboração de um Plano de Atividades e de dois Relatórios Parciais, cujos conteúdos estão espelhados no texto agora apresentado.

Os capítulos seguintes conterão os textos relativos à União Europeia e ao Brasil, elaborados respectivamente pelo perito europeu e pela perita brasileira, seguidos das conclusões, bibliografia e propostas para o futuro.

4. Definição de conceitos

No que diz respeito aos conceitos ligados à temática da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, pode ser encontrada uma multiplicidade de definições, como foi recentemente mostrado pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Gênero (EIGE) relativamente aos conceitos de violação, femicídio e violência nas relações de intimidade (EIGE, 2017b), valendo as mesmas observações para países da América Latina, incluindo o Brasil. Ainda que as variações não sejam substanciais em termos teóricos, a não existência de critérios únicos de operacionalização dos conceitos levanta questões importantes ao nível de uma comparabilidade fiável entre países. De fato, ainda que genericamente o entendimento sobre a maior parte das noções empregues seja comum à maior parte dos países da União Europeia, a forma de operacionalizar e as definições legais aplicadas podem constituir-se como uma limitação à comparabilidade dos dados.

De fato, perante estas dificuldades, as Nações Unidas produziram um documento de diretrizes para o levantamento de dados estatísticos, através de inquéritos à população, para aferir a extensão, prevalência e incidência da violência contra as

mulheres. Nesse documento são feitas recomendações acerca dos tópicos a inquirir, fontes de dados, classificações estatísticas relevantes, resultados, formulação das perguntas, entre outras questões (UN, 2014).

Face ao exposto, procuraremos, sempre que seja útil e possível, apresentar não apenas a definição teórica dos conceitos, como também a melhor forma de os operacionalizar, nomeadamente do ponto de vista empírico.

Desta forma, pensamos que não só se tem uma perspectiva mais adequada das limitações de alguns dos usos correntes, como ficam sugestões sobre o caminho a percorrer no futuro.

Refira-se ainda que o estudo de fenómenos complexos, como o da violência doméstica e de gênero, obriga, por um lado, à procura de rigor conceptual, incorporando os conhecimentos existentes em cada momento, particularmente da academia; e, por outro lado, tratando-se de um fenómeno multidimensional, requer uma abordagem holística em que se tenham em consideração todas as dimensões já conhecidas do fenómeno – prevalência, características económicas e socioculturais dos agentes envolvidos e dos contextos de ocorrência, causas e consequências da violência.

Se do ponto de vista da investigação científica esse tem sido o caminho seguido, tal nem sempre se verifica ao nível das políticas públicas e de outros agentes que intervêm na resolução daquele problema social. Há, a maioria das vezes, um desfasamento entre as definições legais dos conceitos e o conhecimento que deles já se tem. Desfasamento que tem vindo a atenuar-se em alguns países, à medida que aquelas vão incorporando os resultados do conhecimento científico, o que é hoje defendido por vários académicos da área do Direito.

O que dissemos anteriormente não significa que as definições legais não sejam importantes. São-no sem dúvida, como hoje é comummente reconhecido também na academia, só que têm limitações que é necessário ter em consideração quando se pretende ter um conhecimento mais profundo do fenómeno, nomeadamente tendo em vista uma intervenção eficiente na sua resolução. Elas têm a vantagem de estabelecer um quadro mínimo de definição dos conceitos, fixando-os no espaço e no tempo e permitindo posteriores desenvolvimentos.

Começamos por dois conceitos essenciais para a temática em questão: crime e violência. De fato, ainda que muitas vezes usados como semelhantes, eles são diferentes (Lisboa, 2009). Há atos que em uma sociedade, e em um determinado tempo, a lei define como sendo crimes, sem que sejam representados como violentos. Pelo contrário, há atos que são vividos e representados como violentos por uma sociedade, ou segmento dela, e não são ainda criminalizados.

CRIME	
Definição teórica	Todo o fato descrito e declarado passível de pena criminal por lei anterior ao momento da sua prática (DGPJ, 2012).

Quando aplicados à violência contra as mulheres, os tratados internacionais e a abordagem integral que está sendo proposta para o tratamento de todas as formas de violência de gênero, permitem enfatizar que, estejam ou não criminalizados, a diversidade de ataques à integridade física e moral das mulheres em razão de seu gênero deverá ser considerada violação de direitos humanos, requerendo medidas dos governos para o seu combate (Pasinato e Lemos, 2007).

VIOLÊNCIA	
Definição teórica	Uso intencional de força física ou poder, ameaçado ou efetivo, contra o próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha uma elevada probabilidade de resultar em ferimentos, morte, danos psicológicos, malformações ou privação (WHO, 2017). Vários estudos efetuados na Academia acrescentam a visão da violência enquanto "representação social", que é fortemente condicionadora da ação individual.

A seguir, encontra-se o conjunto de conceitos que se referem às diferentes formas de violência contra as mulheres e que também figuram nos tipos legais. Apresentamos também as formas de operacionalização estatística a partir de atos que são praticados contra as mulheres e que devem ser compreendidos como decorrentes das desigualdades de poder. Os atos descritos são exemplos de situações vivenciadas pelas mulheres e estão presentes nas pesquisas que abordam a temática a partir dos inquéritos de prevalência e incidência e nas pesquisas a partir de registros administrativos na Segurança, Justiça e Saúde.

VIOLÊNCIA FÍSICA	
Definição teórica	Danos corporais em resultado da aplicação de força física imediata e ilícita. Abrange a violência que resulta na morte da vítima (CoE, 2011b).
Operacionalização empírica	A lista mínima de atos de violência física a considerar compreende: bofetadas; arremesso de objetos; empurrões e puxões de cabelo; bater com algo; murros; pontapés, mordidelas; sovas; asfixia, queimaduras; ameaças com armas (brancas, de fogo, outras); uso de armas (brancas, de fogo, outras). Deverão ainda ser incluídos outros atos que se considerem relevantes para o contexto específico de cada país (ex. ataques com ácido) (UN, 2014).

VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA	
Definição teórica	Qualquer conduta intencional que prejudique gravemente a integridade psicológica de outra pessoa através de coação ou ameaça. A sua característica mais significativa é um padrão abusivo de comportamento que ocorre ao longo do tempo - dentro ou fora da família. Não só afeta a saúde mental dos indivíduos e as suas redes sociais, mas também os priva de oportunidades para o futuro desenvolvimento pessoal, social e económico (EIGE, 2017a).
Operacionalização empírica	Inclui atos de abuso emocional e comportamento controlador. A lista mínima de atos de abuso emocional a considerar compreende: insultar ou fazer a mulher sentir-se mal com ela própria; menorizar ou humilhar diante de outras pessoas; assustar ou intimidar deliberadamente; ameaçar magoar a mulher ou pessoas que lhe são próximas. A lista mínima de atos de comportamento controlador a considerar compreende: isolar a mulher, impedindo-a de ver família ou amigos; monitorizar o paradeiro e as interações sociais; ignorar ou tratar com indiferença; irritar-se quando a mulher fala com outros homens; acusar injustificadamente de infidelidade; controlar o acesso a cuidados de saúde; controlar o acesso à educação ou ao mercado de trabalho (UN, 2014).

VIOLÊNCIA SEXUAL	
Definição teórica	Qualquer ato sexual não consensual ou tentativa de um ato de natureza sexual sobre outra pessoa sem o seu consentimento dado livremente, independentemente da relação entre o agressor e a vítima, em qualquer espaço, incluindo, entre outros, a casa e o trabalho. Os atos de violência sexual atacam o direito à liberdade sexual, autonomia, controle, integridade e segurança, bem como o direito de ter prazer e de ter uma vida sexual saudável, segura e satisfatória. Simultaneamente, esses direitos estão intimamente relacionados com os direitos reprodutivos, como a liberdade e autonomia para decidir quando ter filhos, quantos filhos ter e que método contraceptivo usar (EIGE, 2017a).
Operacionalização empírica	A lista mínima de atos de violência sexual a considerar compreende: violação (penetração vaginal, anal ou oral não consensual, de natureza sexual, do corpo de outra pessoa com qualquer parte do corpo ou objeto, incluindo através do uso da violência física e colocando a vítima em uma situação em que ela não pode dizer não ou transige por medo); tentativa de violação (tentativa de relações sexuais não consensuais através do uso da força ou ameaças); toque íntimo sem consentimento; atos sexuais, exceto forçados por dinheiro; atos sexuais para além daqueles obtidos através de ameaças de violência física; atos sexuais para além daqueles obtidos através de ameaças ao bem-estar dos membros da família; uso de força ou coerção para obter atos sexuais indesejados ou qualquer atividade sexual que a parceira sinta como degradante ou humilhante (UN, 2014).

VIOLÊNCIA ECONÓMICA	
Definição teórica	Qualquer ato ou comportamento que cause danos econômicos ao parceiro. A violência econômica pode assumir a forma, entre outras, de danos materiais, restrição do acesso a recursos financeiros, educação ou mercado de trabalho, ou não cumprimento com responsabilidades econômicas, como pensão de alimentos (EIGE, 2017a).
Operacionalização empírica	A lista mínima de atos de violência económica a considerar compreende: negar o acesso a recursos financeiros; negar o acesso a bens imóveis e bens duráveis; deliberadamente não cumprir com as responsabilidades económicas, como pensão de alimentos ou apoio financeiro à família, expondo a mulher à pobreza e privação; negar o acesso ao mercado de trabalho e à educação; negar a participação na tomada de decisões relevantes para a condição económica (UN, 2014).

VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	
Definição teórica	Entendida como uma violação dos direitos humanos e como uma forma de discriminação contra as mulheres, significa todos os atos de violência baseada no gênero que resultem, ou sejam passíveis de resultar, em danos ou sofrimento de natureza física, sexual, psicológica ou económica para as mulheres, incluindo a ameaça do cometimento de tais atos, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, quer na vida pública quer na vida privada (CoE, 2011a). A violência contra as mulheres abrange os seguintes atos, embora não se limite aos mesmos: a) violência física, sexual e psicológica ocorrida no seio da família, incluindo os maus-tratos, o abuso sexual das crianças do sexo feminino no lar, a violência relacionada com o dote, a violação conjugal, a mutilação genital feminina e outras práticas tradicionais nocivas para as mulheres, os atos de violência praticados por outros membros da família e a violência relacionada com a exploração; b) violência física, sexual e psicológica praticada na comunidade em geral, incluindo a violação, o abuso sexual, o assédio e a intimidação sexual no local de trabalho, nas instituições educativas e em outros locais, o tráfico de mulheres e a prostituição forçada; c) violência física, sexual e psicológica praticada ou tolerada pelo Estado, onde quer que ocorra (UN, 1993).

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	
Definição teórica	Todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem no seio da família ou do lar ou entre os atuais ou ex-cônjuges ou parceiros, quer o infrator partilhe ou tenha partilhado, ou não, o mesmo domicílio que a vítima (CoE, 2011a).
Operacionalização estatística	Todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica perpetrados por elementos da família, com ou sem coabitação, incluindo relações de afinidade.

O conceito de violência doméstica forjado inicialmente nas ciências sociais teve como propósito evidenciar que o espaço privado não era apenas o local da proteção para as mulheres, mas também um espaço produtor e reprodutor de violências e relações de poder. Assim, mais importante que as formas de violência perpetradas, do ponto de vista conceitual, as bases das teorias do patriarcado, como a separação público/privado, produção/reprodução, dominação masculina/submissão feminina, devem ser consideradas como fundamento para a denominação das violências. Por tratar-se de um conceito basilar para o presente projeto de intercâmbio, merece algumas informações adicionais, particularmente no que diz respeito à forma como é definido em cada um dos países selecionados para esta análise.

Na **Lituânia**, a violência doméstica corresponde às ações físicas, psicológicas, sexuais, económicas ou outras influências intencionais exercidas sobre uma pessoa através de atos ou omissões que resultem em danos físicos, de propriedade ou não pecuniários. Constitui-se como violência doméstica aquela que é cometida pelas pessoas que, no presente ou no passado, estejam ligadas por via do casamento, namoro, afinidade ou outras relações próximas ou ainda por pessoas com um domicílio comum (República da Lituânia, 2011).

Na **Finlândia,** não existe uma definição de legal de violência doméstica (ou de violência nas relações de intimidade), sendo que estas ocorrências são abrangidas, no âmbito da lei criminal, pelo crime de agressão.

Na Áustria**,** não existe uma definição legal de violência doméstica, ainda que seja enquadrada como a forma mais comum de violência contra as mulheres, que pode tomar a forma de violência física, psicológica, sexual, económica ou social (Ministerium Frauen Gesundheit, 2017).

Portugal, por via do artigo 152º do Código Penal Português, pune como violência doméstica quem, de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais: a) ao cônjuge ou ex-cônjuge; b) a pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; c) a progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou d) a pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite (República Portuguesa, 2007).

Na **Itália**, a legislação refere-se a várias formas de violência contra as mulheres, desde a violência doméstica, à violência sexual, mutilação genital feminina, *stalking* e tráfico de seres humanos. Relativamente à violência doméstica, a lei de 2001 (Lei 154/2001) refere-se a atos perpetrados por membros da família. Esses atos referem-se apenas à violência física e psicológica[7]. Aquela lei, designada por *misure contro la violenza nelle relazioni familiari* (lei das medidas contra a violência no quadro das relações familiares) é a única lei do Código Penal italiano que se refere especificamente à violência doméstica. Constitui-se como um marco importante no percurso legal do combate a este tipo de violência uma vez que providencia pela primeira vez medidas de proteção à vítima, tais como a retirada do agressor do espaço da casa (Barazzetti, Garreffa, Marsico, 2007). Em relação a este país europeu, é importante realçar que existem outras leis regionais de combate à violência contra as mulheres, incluindo a doméstica. Tendo em vista as especificidades culturais e socioeconómicas, existem algumas regiões com autonomia administrativa tendo, portanto, legislação complementar à Lei acima referida. São elas as regiões da Lazio; Friuli Venezia Giulia; Emilia Romagna; Campania; Abruzzo; Basilicata; Liguria e Calabria.

No **Brasil,** a violência doméstica encontra-se inserida na legislação de duas formas. Como crime capitulado no Código Penal, a violência doméstica aparece primeiramente em 2004 (Lei 10886), que inseriu novo parágrafo ao artigo 129, que trata das lesões corporais como: "Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem, §9º se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade."

Em que pese tenha representado um reconhecimento da especificidade da violência doméstica, o novo tipo penal não favorecia o reconhecimento da violência baseada na desigualdade de gênero, nem o fato de que a maior parte das vítimas de violência doméstica são mulheres e meninas. Por fim, limitava a violência doméstica a um tipo penal – as agressões físicas.

Posteriormente, em 2006, a Lei Maria da Penha definiu a violência doméstica como aquela que ocorre "I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas, II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação".

A definição legal de violência doméstica e familiar na lei brasileira está fortemente inspirada na Convenção de Belém do Pará limitando-a, contudo, ao ambiente doméstico, familiar e das relações de afeto. Um diferencial em relação a outras leis da América Latina que tratam da violência doméstica e familiar (leis de primeira geração) é o fato de a legislação brasileira tratar unicamente da violência contra as mulheres, colocando a perspectiva de gênero em primeiro plano na sua tipificação legal e conceitual.

VIOLÊNCIA NAS RELAÇÕES DE INTIMIDADE	
Definição teórica	Um padrão de comportamentos abusivos e coercivos, incluindo atos físicos, sexuais e psicológicos, bem como coerção económica, que adultos ou adolescentes podem usar contra os seus parceiros íntimos sem o seu consentimento (EIGE, 2017b).
Operacionalização estatística	Qualquer ato de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorra entre cônjuges ou parceiros anteriores ou atuais, com ou sem coabitação (EIGE, 2017b).

A Lei Maria da Penha define a violência nas relações de intimidade como aquela ocorrida no casamento (formal ou não), ou nas relações de namoro, atuais ou passadas, independentemente de ter havido coabitação. A lei aplica-se a todas as mulheres independente da orientação sexual, portanto reconhecendo os relacionamentos homoafetivos entre duas mulheres. A jurisprudência tem garantido a aplicação da Lei Maria da Penha para as mulheres transgênero, desde que a violência ocorra em contexto doméstico, familiar ou das relações afetivas. Amplia-se assim o entendimento para abarcar a identidade de gênero.

7. A violência sexual não figura no crime de violência doméstica uma vez que é considerado, à luz do Código Penal italiano, um crime autónomo (Lei 15, Fevereiro de 1996, art. 66: Norme contro la violenza sessuale) (http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1557_allegato.pdf).

VIOLÊNCIA DE GÊNERO	
Definição teórica	Toda a violência dirigida contra uma mulher por ela ser mulher ou que afete desproporcionalmente as mulheres (CoE, 2011a).
Operacionalização estatística	A violência dirigida contra uma pessoa devido ao seu gênero, à sua identidade de gênero ou à sua expressão de gênero, ou que afete de forma desproporcionada pessoas de um gênero particular, é considerada violência baseada no gênero. Pode traduzir-se em danos físicos, sexuais, emocionais ou psicológicos, ou em prejuízos económicos para a vítima. A violência baseada no gênero é considerada uma forma de discriminação e uma violação das liberdades fundamentais da vítima, e inclui a violência nas relações de intimidade, a violência sexual (nomeadamente violação, agressão e assédio sexual), o tráfico de seres humanos, a escravatura e diferentes formas de práticas perniciosas, tais como os casamentos forçados, a mutilação genital feminina e os chamados "crimes de honra" (EP & CEU, 2012).

Quanto ao conceito de feminicídio, cabe-nos fazer algumas considerações adicionais, começando pela própria terminologia: femicídio ou feminicídio?

O termo femicídio, ancorado no discurso e teoria feministas, foi em larga medida difundido através dos trabalhos de Diana Russel, que o define como o assassinato misógino de mulheres por homens (Russell, 2001). O conceito de femicídio surge em alternativa a 'homicídio', neutro em termos de gênero, para sublinhar a presença de uma violência de gênero, especificamente dirigida contra as mulheres (Kaye, 2007).

A questão do femicídio ganhou uma grande projeção a partir dos casos de Ciudad Juárez e Chihuahua, México, onde se estima que, entre 1993 e 2004, tenham sido assassinadas mais de 370 mulheres jovens, tendo um terço sofrido violência sexual (Amnistia Internacional, 2005), mortes estas que envolveram, em muitos casos, tortura e mutilações (Fregoso, 2000). É neste contexto que Marcela Lagarde propõe a utilização do conceito de feminicídio. Sendo que a tradução do termo anglófono *femicide* para a língua espanhola resulta em *femicidio*, que designa somente o homicídio de mulheres, a congressista e académica feminista defende o uso do termo feminicídio por forma a abarcar a noção de violação dos direitos das mulheres, passando a considerar estes homicídios como genocídio de mulheres, que ocorre quando determinadas condições históricas geram práticas sociais que permitem atentados à vida, à saúde e à liberdade das mulheres (Lagarde y de los Ríos, 2010). Assim, e como defendem Rosa-Linda Fregoso e Cynthia Bejarano, o termo feminicídio parte da noção de femicídio, definido como a morte de mulheres por serem mulheres, acrescentando-lhe outras dimensões sociais e culturais. Em primeiro lugar, que estes assassinatos assentam numa estrutura de poder de gênero; em segundo, que têm uma dimensão pública e uma dimensão privada, que implica não apenas os perpetradores como também o próprio Estado; e, por último, que esta é uma violência sistémica assente em desigualdades sociais, políticas, económicas e culturais. Esta formulação faz com que o foco não esteja apenas no gênero mas também na sua interceção com o racismo e as desigualdades económicas, tanto no contexto local como global (Fregoso & Berajano, 2010).

Ainda que academicamente o debate da distinção entre femicídio e feminicídio se possa manter, parece-nos que, no contexto da sua operacionalização, os dois conceitos são muito próximos. De fato, na literatura anglófona não existe essa distinção. Em todo o caso, porque o presente estudo pretende resultar numa melhoria das políticas públicas na área da violência contra as mulheres no Brasil, adotaremos o termo *feminicídio*, já que é essa a designação mais comummente em uso nos países da América do Sul. É preciso não esquecer, no entanto, que o termo não é usado nem na literatura anglófona nem ao nível das instituições europeias.

Ainda que não tenha sido identificada qualquer definição legal em nenhum dos países da UE, são inúmeras as definições de feminicídio (ver EIGE, 2017b: 17-20). O EIGE propõe a seguinte definição: "The killing of a woman by an intimate partner and the death of a woman as a result of a practice that is harmful to women. Intimate partner is understood as a former or current spouse or partner, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim." Contudo, esta definição parece-nos redutora, já que a limita em grande medida às relações de intimidade. Aliás, e como o próprio EIGE refere no seu relatório, o femicídio íntimo (perpetrado por companheiros ou ex-companheiros) constitui-se apenas como uma das componentes do femicídio, que abrange, por exemplo, homicídios sexuais, homicídios de prostitutas, homicídios em nome da honra e infanticídio feminino.

Face ao exposto, e considerando que não existe uma definição consensual, propomos a utilização da definição da Declaração de Viena, já que reúne todos os elementos presentes nas restantes e é suficientemente descritiva para poder ser operacionalizada:

FEMINICÍDIO	
Definição teórica	Assassinato de mulheres e meninas por causa do seu gênero, que pode assumir a forma, entre outras, de: assassinato de mulheres como resultado de VRI; a tortura e o assassinato misógino das mulheres; assassinato de mulheres e meninas em nome da honra; assassinato direcionado de mulheres e meninas no contexto de conflitos armados; homicídios relacionados com dote de mulheres; o assassinato de mulheres e meninas devido à sua orientação sexual e identidade de gênero; o assassinato de mulheres e meninas aborígenes e indígenas por causa do seu gênero; infanticídio feminino e feticídio de seleção de sexo baseado no gênero; mortes relacionadas com a mutilação genital; acusações de feitiçaria; e outros femicídios relacionados com gangues, crime organizado, traficantes de droga, tráfico de pessoas e proliferação de armas pequenas (UN, 2013).

Diferente da situação identificada nos países europeus, na América Latina, a partir dos anos 2000 teve início um movimento para o reconhecimento das mortes violentas de mulheres como crimes de gênero. A forma de nomeação foi variada entre os países como femicídio ou feminicídio, bem como a política criminal (como tipo autônomo ou homicídio qualificado) e a abrangência dos crimes (alguns países aplicam a lei apenas aos crimes praticados por parceiros íntimos, noutros são consideradas todas as mortes violentas onde se identifiquem as razões de gênero). Até 2014, 14 países haviam aprovado leis especiais para o feminicídio/femicídio nos seus contextos normativos. O Brasil foi o 15º país a adotar legislação desta natureza, em 2015 (VILCHEZ, 2012, ONU MULHERES, 2016).

Em 2011, o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos das Mulheres – CLADEM, pronunciou-se sobre o uso das duas expressões nos países da América Latina, alertando que a distinção conceitual não é tão importante diante da mudança política que se deseja alcançar com a tipificação do feminicídio/femicídio, uma vez que ambos os conceitos se referem às mortes violentas de mulheres por razão de gênero (ONU Mulheres, 2016; Chiarotti, 2011).

Em 2008, foi a vez da Comissão Interamericana de Mulheres (CEVI) divulgar uma declaração sobre femicídio/feminicídio buscando elaborar uma definição consensual para ser adotada pelos trabalhos da Comissão de Peritas do MESECVI – Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará - durante as rondas de monitoramento da aplicação da Convenção nos países da América Latina e Caribe. Na declaração, foi adotada a expressão femicídio, sem prejuízo das legislações e países que adotam a expressão feminicídio. Conforme declaram, femicídio é "a morte violenta de mulheres por razões de gênero, seja ela cometida na família, unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, ou na comunidade, por qualquer pessoa, seja ela cometida ou tolerada pelo Estado e seus agentes, por ação ou omissão" (CIM, 2008, p. 4).

No Brasil, desde 2015 foi aprovada legislação especial para os feminicídios através da Lei 13104 de 9 de março que modificou o Código Penal Brasileiro para incluir uma qualificadora do crime de homicídio[8].

A nova redação do CPB passou a constar "Feminicídio: Homicídio qualificado por razões da condição de sexo feminino: § 2o-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve: I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher." Com a aprovação dessa lei o Brasil passou a ser o 15º país na América Latina e tipificar o feminicídio.

8. O texto original levado à votação no Senado Federal definia o feminicídio com "contra a mulher por razões da condição de gênero". Em uma manobra política, o Presidente da Câmara dos Deputados naquela altura, deputado Eduardo Cunha, evangélico e representante da ala mais conservadora da Câmara Federal, modificou o texto da lei no momento de sua assinatura, substituindo a expressão "razões de gênero" por "razões da condição do sexo feminino". A mudança foi parte da cruzada contra a expressão gênero e sua classificação como "ideologia de gênero". Juridicamente a mudança representou uma limitação na aplicação da lei, excluindo de sua proteção as mulheres trans. Na prática, o contexto político e jurídico criado pela Lei Maria da Penha tem permitido trabalhar com a definição de gênero no reconhecimento da violência contra as mulheres por razões "de condição do sexo feminino". Contudo, essa compreensão ainda é muito limitada aos casos de violência doméstica, familiar e das relações intimas de afeto.

II. INTERCÂMBIO BRASIL - UNIÃO EUROPEIA: EXPERIÊNCIAS PELA ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, DOMÉSTICA E DE GÊNERO.

II.A. A UNIÃO EUROPEIA

1. Introdução

Ainda que haja algumas diferenças nas políticas públicas dentro dos países da União Europeia, no que se refere ao combate da Violência Doméstica, a matriz de referência que orienta a sua ação é a *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica*, de 2011, também conhecida por Convenção de Istambul, que foi elaborada a partir da proposta efetuada pelo grupos de peritos/as da *Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence,* de 2008, do mesmo Conselho, particularmente para os países que já a assinaram e ratificaram.

Nesse sentido, e no que se refere à União Europeia, adotar-se-á a Convenção de Istambul como guia de referência para analisar os países selecionados (Portugal, Itália, Lituânia, propostos inicialmente, e Finlândia e Áustria, acrescentados posteriormente pela sua relevância para qualificar a descrição das boas práticas). Ainda assim, ter-se-ão, também, em consideração os

textos legais, os dados estatísticos, o conhecimento académico existente e os textos relativos às boas práticas de cada país selecionado.

A Convenção de Istambul elege as seguintes dimensões para serem consideradas nas políticas públicas dos diferentes países membros do Conselho da Europa: **proteção e apoio às vítimas**, no sentido de proteger as vítimas de qualquer ato de violência, assegurando a existência de mecanismos apropriados que permitam a cooperação eficaz entre todas as agências estatais relevantes, nomeadamente as autoridades judiciárias, o Ministério Público, os organismos responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades locais e regionais, assim como as organizações não-governamentais e outras organizações ou entidades relevantes, para a proteção e o apoio das vítimas e testemunhas", dando-se particular destaque à compreensão da violência contra as mulheres e da Violência Doméstica com base no gênero, à abordagem integrada que tome em consideração a relação entre as vítimas, os autores das infrações, as crianças e o seu ambiente social mais alargado, ao evitar da vitimização secundária, o empoderamento e a independência económica das mulheres vítimas e o reforço e melhoria dos serviços de proteção e apoio em função das necessidades das vítimas; **investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção**, de acordo com as seguintes obrigações gerais: assegurar que as investigações e os processos judiciais relativos a todas as formas de violência sejam prosseguidos sem atraso injustificado e tomando ao mesmo tempo em consideração os direitos da vítima em todas as fases do processo penal; tomar as medidas legislativas em conformidade com os princípios fundamentais dos direitos humanos e tendo presente a compreensão da violência baseada no gênero; **prevenção**, no sentido de "promover mudanças nos padrões de comportamento socioculturais das mulheres e dos homens, tendo em vista erradicar os preconceitos, os costumes, as tradições e qualquer outra prática baseada na ideia da inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens", dando-se particular destaque à formação profissional dos/as técnicos/as que trabalham diretamente na área da Violência Doméstica; **recolha de dados e investigação,** tendo em vista o tratamento e análise sistemática e monitorização de todo o tipo de dados revelantes para o combate, proteção das vítimas e prevenção da violência.

Face à extensão das dimensões abrangidas nos pontos atrás referidos, selecionamos em cada país as boas práticas relevantes para os objetivos do *Projeto Intercâmbio Brasil- União Europeia sobre o Programa de Combate à Violência Doméstica*, dando particular ênfase aos temas do "feminicídio" e do tratamento e análise de "dados administrativos", nomeadamente do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD).

Nesse sentido, começaremos pela explicitação dos conceitos comummente utilizados nos países da União Europeia, de modo a tornar mais precisa a interpretação dos termos referidos ao longo do texto. Trata-se fundamentalmente de uma explicitação baseada nos textos legais já existentes, bem como no conhecimento já sedimentado e proveniente de trabalhos académicos[9].

Em seguida, procurar-se-á traçar uma visão global da realidade europeia em relação à violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, dos países selecionados, a partir dos dados das prevalências apuradas no Inquérito Europeu da *Fundamental Rights Agency* (FRA), da União Europeia.

No ponto seguinte, e após situar os países selecionados (Portugal, Itália, Lituânia, Finlândia e Áustria) no quadro das propostas da Convenção de Istambul, efetuar-se-á a descrição das boas práticas destes países, ao nível das políticas públicas e da produção de dados sobre violência doméstica e de gênero (administrativos e inquéritos de vitimação).

De fato, a natureza dos dados produzidos e o seu controle científico são essenciais para a elaboração de uma base de conhecimento que permita a definição de políticas públicas adequadas e a implementação de medidas eficientes.

2. Contextualização da Violência Contra as Mulheres, Doméstica e de Gênero na UE, a partir dos dados da Fundamental Rights Agency (FRA)

O inquérito da *Fundamental Rights Agency* (FRA), realizado à escala da União Europeia, responde a um pedido de recolha de dados sobre a violência contra as mulheres apresentado pelo Parlamento Europeu. Este inquérito por questionário, aplicado a 42.000 mulheres dos 28 países da UE, estatisticamente representativo das que têm uma idade compreendida entre os 18 e os 74 anos, teve os

9. Por uma questão de rigor metodológico, deverá referir-se que não se trata de uma explicitação tendo em vista a investigação empírica, na linha de Paul Lazarsfeld, mas tão-somente precisar o significado dos termos.

seus resultados divulgados em 2014 e revela como a violência contra as mulheres se constitui ainda hoje como um problema social grave no contexto europeu. O inquérito questiona as mulheres sobre experiências de violência física, sexual e psicológica, incluindo o âmbito das relações íntimas e da violência doméstica. Recolheu ainda informação sobre o *stalking*, o assédio sexual e o papel das novas tecnologias e das redes sociais nas experiências de violência e/ou de assédio. Centrou-se também na violência sofrida durante a infância.

Alguns dos dados mais relevantes referem-se à estimação da prevalência geral para as mulheres vítimas de violência física ao longo dos 12 meses anteriores às entrevistas realizadas no âmbito do inquérito. Assim, o estudo estima que 13 milhões de mulheres na União Europeia tenham sofrido este tipo de violência. Quanto à violência sexual, cerca de 3,7 milhões de mulheres na UE sofreram este tipo de violência nos 12 meses anteriores ao inquérito e 1 em cada 20 mulheres (5%) foi vítima de violação (depois dos 15 anos de idade).

A violência física e sexual desde os 15 anos de idade terá afetado cerca de 1/3 (33%) das mulheres da UE28, que fora objecto de inquirição.

O *stalking* (ou perseguição) afetou cerca de 18% das mulheres na UE 28 depois dos 15 anos de idade e nos anos anteriores à realização do inquérito. 5% das mulheres foi vítima de *stalking* nos 12 meses anteriores à realização do inquérito. No total, estima-se que cerca de 9 milhões de mulheres na UE 28 já foram vítimas deste tipo de violência.

Quanto ao abuso sexual, 12% das inquiridas revelam que sofreram algum tipo de abuso sexual perpetrado por um adulto, o que corresponde a cerca de 21 milhões de mulheres nos 28 estados-membros da UE. Destes casos de abuso sexual, 30% das mulheres foram vítimas por parte de um parceiro ou ex-parceiro e 10% confessaram ter sido vítimas de abuso sexual ainda na infância.

No que se refere à violência psicológica, o cálculo é que 43% das mulheres foram vítimas por parte do parceiro.

Ainda que a FRA não tenha efetuado todos os cálculos da prevalência da violência no seu conjunto (física, psicológica e sexual), dá-nos um indicador que é revelador da extensão do fenômeno desde muito cedo na vida das pessoas inquiridas: 35% das mulheres foram vítima de violência física, psicológica e sexual antes dos 15 anos.

Refira-se, ainda, que os resultados mostram que a violência exercida contra as mulheres é socialmente muito mais transversal do que se imaginava, já que alguns dos países do Centro e Norte da Europa, economicamente mais ricos e com uma estrutura social de matriz mais igualitária do ponto de vista do gênero do que os do Sul, apresentam prevalências tão ou mais elevadas do que estes. Este fato reforça a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre as condicionantes estruturais da violência de gênero, sociais e culturais, e que é fundamental equacionar nas políticas públicas.

Destacados alguns dos dados globais mais importantes do inquérito da FRA, passaremos a assinalar os resultados apurados para cada um dos países selecionados para este relatório.

2.1.1. Lituânia

Os dados recolhidos pela FRA sobre a prevalência da violência contra as mulheres (depois dos 15 anos de idade) na Lituânia apontam para percentagens na ordem dos 11% no que diz respeito à violência física e sexual perpetradas por parceiros íntimos atuais e 31% perpetradas por parceiros íntimos passados; 24% das mulheres lituanas, com idades compreendidas entre os 18 e os 74 anos, referiram ainda terem sido vítimas de parceiros íntimos passados e atuais.

De referir ainda que 31% das inquiridas neste país referiram já terem sido vítimas destes dois tipos de violência, quer no contexto das relações de intimidade, quer fora delas. Ainda no contexto das relações de intimidade, a violência sexual foi reportada por 4% das inquiridas, a violência física por 24% e a violência psicológica por 51%. Apenas 16% das lituanas assinalam que foram vítima de violência física e sexual fora do contexto da intimidade.

No que se refere à violência física e/ou sexual e/ou psicológica sofrida antes dos 15 anos de idade, esta afeta cerca de 20% das inquiridas. Também 6% responderam ter sofrido de violência sexual perpetrada antes dos 15 anos de idade.

De salientar ainda que 8% das mulheres referem já terem sido vítimas de *stalking* e 35% referiram ter sofrido de algum tipo de assédio sexual.

2.1.2. Finlândia

No caso da Finlândia, as inquiridas deste país que referiram terem sido vítimas de violência física ou sexual dentro e/ou fora das relações de intimidade perfazem cerca de 47%. Das inquiridas, 27% dizem ter sido vítima de violência física, cujos autores são os seus parceiros íntimos e 11% vítimas de violência sexual, também no contexto das relações de intimidade. De referir que 30% das mulheres

finlandesas referiram ter sofrido violência física e 11% violência sexual, ambas perpetradas fora do contexto das relações de intimidade.

O inquérito apurou, ainda, que cerca de 24% das mulheres finlandesas já foram vítimas de *stalking*. Este valor aumenta significativamente quando olhamos para o assédio sexual, que é referido por 71% das inquiridas deste país.

Quanto à violência sofrida antes dos 15 anos, 53% das inquiridas revelaram ter sofrido violência física e/ou psicológica e/ou sexual e, se isolarmos apenas a violência sexual sofrida antes dos 15 anos, observamos que 11% das inquiridas foram vítimas deste tipo de violência.

2.1.3. Áustria

No caso da Áustria, os dados da FRA revelam que as vítimas de violência física e/ou sexual dentro e/ou fora das relações de intimidade perfazem cerca de 20%. A violência física praticada por parceiros é de 12%, enquanto a violência sexual no mesmo contexto relacional perfaz 6%.

A violência física sofrida pelas inquiridas austríacas fora do contexto de intimidade é de 10%, sendo a violência psicológica mais alta, com cerca de 38%, enquanto a sexual é de 4%.

O *stalking* afeta cerca de 15% das inquiridas austríacas e o assédio sexual 35%.

Quanto à violência na infância, ela afetou 31% das inquiridas que revelaram terem sido vitimas de pelo menos um ato de violência física e/ou psicológica e/ou sexual antes dos 15 anos. Se isolarmos a violência sexual sofrida antes dos 15 anos, ela já afetou a vida de 5% das mulheres austríacas

2.1.4. Portugal

Relativamente à prevalência da violência física e/ou sexual em Portugal, o inquérito da FRA revela que 33% das mulheres dizem ter sido vítimas em algum momento das suas vidas (desde os 15 anos de idade) dentro e/ou fora das relações de intimidade de pelo menos um ato destes dois tipos de violência. A violência física perpetrada por parceiros íntimos traduz-se em 18%, a sexual em 3% e a psicológica em 36%.

Quanto a estes três tipos de violência fora dos contextos da intimidade, cerca de 10% das inquiridas foram vítimas de pelo menos um ato de agressão física, 1% de violência sexual e 36% de violência psicológica. De referir que todos estes valores acima apresentados para Portugal se situam abaixo da média europeia dos 28 países da UE contemplados no inquérito.

O estudo estima que o *stalking* afete cerca de 9% das inquiridas, valor que sobe significativamente quando falamos do assédio sexual, que representa 32%.

Estima-se que violência sofrida na infância, quer de natureza física e/ou sexual e/ou psicológica atinja 27% das mulheres portuguesas. A violência sexual antes dos 15 anos de idade representa 3% das inquiridas.

2.1.5.Itália

O inquérito da FRA mostra que 27% das mulheres italianas já foram vítimas de pelo menos um ato de violência física e/ou sexual depois dos 15 anos, perpetrada por parceiros e/ou não parceiros íntimos. Dessa prevalência geral, 17% das inquiridas italianas referem que a violência física foi perpetrada por parceiros íntimos. A violência sexual no contexto das relações de intimidade é de cerca de 7%, valor que sobe quando observamos a violência psicológica, que afeta 38% das italianas.

A percentagem de mulheres que referem o *stalking* na Itália é de 18%; valor que sobe quando analisamos o assédio sexual, que foi relatado por 51% das inquiridas deste país.

Relativamente à violência sofrida antes dos 15 anos, 33% das mulheres italianas assinalam terem sido vítimas de pelo menos 1 ato de violência física e/ou sexual e/ou psicológica. Ainda quanto à violência sofrida na infância, 11% referem-se à violência sexual.

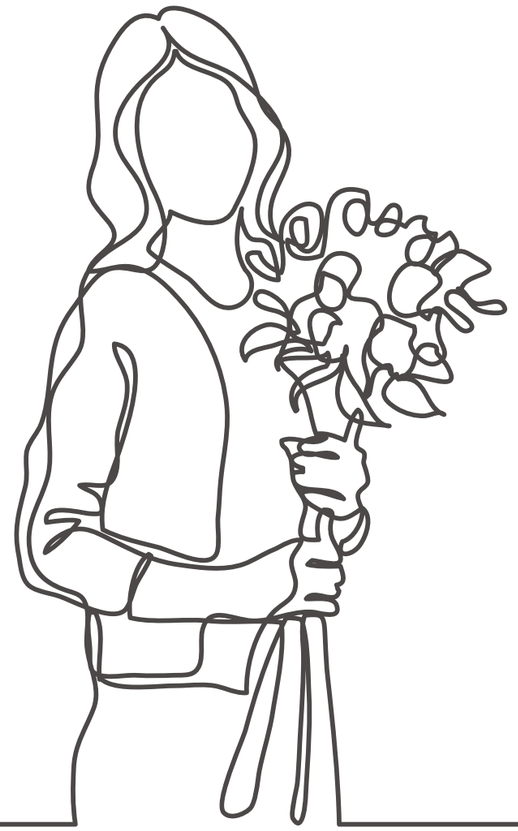
3. A Convenção de Istambul e as políticas públicas nacionais dos países selecionados da UE

Como já foi assinalado anteriormente, a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) constitui-se como o principal documento de referência na Europa no que diz respeito às questões da prevenção, do combate da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, da proteção das vítimas, bem como da necessidade de produzir conhecimento rigoroso sobre o fenômeno que permita a definição e intervenção eficiente ao nível das políticas públicas. Refira-se ainda que a Convenção de Istambul, ao situar-se no quadro da defesa dos Direitos Humanos e ao integrar a dimensão de gênero na Violência contra as Mulheres, incluindo a Doméstica, tem vários pontos de contato com a Convenção de

Belém do Pará, de 9 de Junho de 1994, que é anterior à Lei Maria da Penha e representa também a matriz orientadora das políticas públicas nesta matéria.

3.1. Posicionamento dos países selecionados face à Convenção de Istambul

De forma a compreender o posicionamento dos países selecionados no âmbito do Projeto de Intercâmbio Brasil – UE, descrevem-se em seguida alguns parâmetros referenciais: assinatura, ratificação e reservas à Convenção de Istambul; boas práticas em consonância com a Convenção de Istambul.



Região	País	Posicionamento face à Convenção de Istambul
Europa Central e do Norte	Lituânia	Faz parte da lista inicial do Projeto de Intercâmbio. A Lituânia assinou a Convenção de Istambul em 7 de junho de 2013. Apesar de não a ter ratificado, declara, segundo o Conselho da Europa, que irá aplicar a Convenção em conformidade com os princípios e as disposições da Constituição da República (CoE, 2017). Todavia, sendo a sede o EIGE, tem um posicionamento estratégico na definição das políticas da União Europeia, bem como na sua articulação com os países de Leste.
	Finlândia	A Finlândia assinou a Convenção de Istambul em 11 de maio de 2011, ratificou-a em 17 de abril de 2015, tendo entrado em vigor a 1 de agosto do mesmo ano. Em linha com o previsto no texto do artigo 78 da Convenção[10], a Finlândia reserva-se o direito de não aplicar o parágrafo 2º do artigo 55[11] no que diz respeito a agressões menores quando cometidas contra pessoas com 18 ou mais anos[12] (CoE, 2017). Tem uma grande experiência na intervenção em nível local, nomeadamente no nível das casas abrigo e da área da Saúde. Mais recentemente, tem vindo a incorporar uma boa pática de intervenção integrada, combinando dados provenientes de várias instituições (MARAC – Multi Agency Risk Assessment Conference).
	Áustria	Assinou a convenção em 11 de maio de 2011 e ratificou-a em 14 de novembro de 2013. Em 1º de agosto de 2014 entrou em vigor a convenção no território nacional austríaco. A linha temporal da Áustria em relação à convenção é, de resto, muito similar à adotada por Portugal. Os dois países foram dos primeiros a assinar, a ratificar e a colocar em vigor a referida convenção. Tem uma grande experiência na articulação das áreas judicial e policial, bem como no apoio através das casas-abrigo.

Europa do Sul	Portugal	Faz parte da lista inicial do Projeto de Intercâmbio. Portugal foi dos primeiros países a assinar a convenção: assinada em 11 de maio de 2011, ratificada em 5 de Fevereiro de 2013, tendo na mesma data assumido o compromisso em resolução da Assembleia da República (alínea i do artigo 161 e nº 5 do artigo 166 da Constituição Portuguesa), tornando-se o primeiro da União Europeia a proceder, em termos de legislação interna, em conformidade com a respetiva assinatura. Em 1º de agosto de 2014 entrou em vigor. Tem boas práticas em vários domínios inscritos nas recomendações da Convenção de Istambul: na área legislativa e das políticas públicas; na ação policial; na ação das ONG; no trabalho em rede e intervenção em nível regional e local articulada com as políticas nacionais; e na produção de conhecimento sobre os vários tipos de violência – prevalência da violência e caraterização sociocultural dos contextos de ocorrência através de inquéritos nacionais, regionais e locais, dados das participações às polícias; dados sobre casos julgados; estudos científicos sobre as causas estruturais e os custos da violência em nível social e económico.
	Itália	Faz parte da lista inicial do Projeto de Intercâmbio. A Itália assina a convenção aos 27 de setembro de 2012, ratifica aos 10 de setembro de 2013 e declara a sua entrada em vigor em 1º de agosto de 2014. Foi o quinto país a ratificar a convenção, um processo que o governo italiano acelerou devido ao debate interno, que se verificava na Itália sobre a violência contra as mulheres, particularmente o femicídio, na sequência do homicídio de uma rapariga de 16 anos pelo seu namorado. Tem boas práticas ao nível das políticas públicas, nomeadamente em termos legislativos e de produção de conhecimento sobre a relação entre a violência e a situação económica das vítimas.

10. Artigo 78 - Reservas. Qualquer Estado ou a União Europeia pode, na altura da assinatura ou ao depositar o seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, através de uma declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, declarar que se reserva o direito de não aplicar, ou de apenas aplicar em casos ou condições específicos, as disposições estabelecidas em: Artigo 30, parágrafo 2º; Artigo 44º, parágrafos 1(e), 3 e 4; Artigo 55, parágrafo 1o. no que se relaciona com o Artigo 35 sobre pequenas infracções; Artigo 58 no que se relaciona com os Artigos 37, 38 e 39; Artigo 5º.

11. Artigo 55 – Processos ex parte e ex officio. 1 – As Partes assegurarão que as investigações ou o processamento das infrações estabelecidas nos termos dos artigos 35, 36, 37, 38 e 39 da presente Convenção não dependam inteiramente de uma denúncia ou de uma queixa da vítima, se a infração tiver sido cometida total ou parcialmente no seu território, e que o processo possa prosseguir mesmo que a vítima retire a sua declaração ou queixa.

12. Reservation contained in the instrument of acceptance deposited on 17 April 2015 – Or. Engl. Pursuant to Article 78, paragraph 2, of the Convention, the Government of the Republic of Finland declares that Finland reserves the right not to apply

Ainda que todos os países selecionados procurem seguir as recomendações da Convenção de Istambul, há especificidades internas nas suas políticas públicas que interessa ter em conta. De fato, o contexto nacional constitui o primeiro nível condicionador da ação no combate à violência, na proteção das vítimas, na prevenção ou na produção de conhecimento sobre a temática.

Assim, em seguida, procurar-se-á fazer um sumário dos principais instrumentos de políticas públicas seguidos nos diferentes países naqueles domínios. Em um primeiro momento, destacar-se-ão as medidas legislativas e os planos nacionais que constituem o enquadramento legal da ação dos tribunais e das polícias. No ponto seguinte, abordar-se-á a produção regular de conhecimento, tendo em vista a avaliação e monitorização do fenômeno, com destaque para os dados administrativos e os inquéritos de vitimação.

3.2. Legislação e documentos estratégicos nos países selecionados

3.2.1. Lituânia

Article 55, paragraph 1, to petty assault when the offence is committed against a person other than the person referred to in Chapter 21, Section 16, subsection 1, of the Criminal Code of Finland.

A Lituânia dispõe, desde 2007, de instrumentos de política para o combate à violência contra as mulheres. A partir de maio de 2011, passou a diposr de legislação específica para a proteção contra a violência doméstica, deixando então esta de estar enquadrada nas ofensas gerais. A Lei de Proteção Contra a Violência Doméstica (República da Lituânia, 2011) define a violência doméstica como crime público, ou seja, a polícia tem de investigar a ocorrência independentemente de a vítima apresentar queixa.

Este diploma é bastante abrangente: definindo o conceito de violência doméstica; identificando não apenas o agressor como também o conjunto de vítimas afetadas; definindo medidas de proteção das vítimas e de intervenção com o agressor; e prevendo medidas para a prevenção da violência, incluindo a colheita e análise de dados. A Lei define ainda, no âmbito da proteção da vítima, que, uma vez verificada a situação de violência doméstica, é obrigatória a saída do agressor da residência comum e ainda determina a proibição de qualquer contato ou tentativa de contato com a vítima. Esta Lei será objeto de um maior desenvolvimento na descrição das boas práticas, a efetuar no capítulo 4 deste relatório.

No seguimento da campanha do Conselho da Europa para o combate à violência contra as mulheres, o governo

lituano adotou, em 2006, a Estratégia Nacional para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, com objetivos definidos até 2015, com planos de ação trianuais. Esta estratégia nacional tem como principal objetivo a redução da violência doméstica contra as mulheres, incluindo intervenções ao nível do quadro legislativo, da prevenção, da assistência e da recolhimento de dados. Em suma, orienta-se em torno de três eixos fundamentais: ação legislativa, apoio à vítima e intervenção com agressores e sensibilização para o problema (UN-CEDAW, 2011).

O primeiro plano de ação, cobrindo o período de 2007 a 2009, tinha como objetivos: aperfeiçoar a legislação; fortalecer a prevenção da violência doméstica contra as mulheres; melhorar a assistência às vítimas da violência doméstica; analisar a violência doméstica contra as mulheres, as penalizações e sanções dos perpetradores; e fortalecer as capacidades institucionais (CoE, s.d.).

O segundo plano de ação, implementado entre 2010 e 2012, previa a realização de um estudo orientado para a identificação das necessidades das vítimas de violência, recolher as suas opiniões sobre os serviços existentes, avaliar a acessibilidade, a suficiência e a eficácia dos serviços existentes, bem como a sua qualidade, identificar lacunas existentes e fornecer recomendações para melhorar a assistência às vítimas (UN-CEDAW, 2011).

Na sequência do relatório apresentado pela Lituânia relativamente à implementação da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), a comissão da Convenção manifestou preocupação acerca de diversas dimensões, nomeadamente: assistência e número de casas-abrigo disponíveis para mulheres vítimas de violência inadequados; informação insuficiente sobre a avaliação da implementação da Estratégia Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres 2010-2012; financiamento inadequado das organizações não-governamentais de direitos das mulheres; envolvimento limitado destas organizações na implementação do Programa Nacional; e a violação conjugal não ter sido explicitamente criminalizada (UN-CEDAW, 2014).

No seguimento das recomendações da comissão, a Lituânia adotou um programa nacional para 2014-2020 com o propósito de reforçar as medidas de prevenção e intervenção para combater a violência doméstica. Mas, segundo Šumskaitéa e Namicheishvili (2017), que fizeram uma análise das medidas políticas e do seu impacto na resolução do problema da violência doméstica na Lituânia (e na Geórgia), aquela estratégia apresenta deficiências, nomeadamente na utilização de uma linguagem neutra, na falta de alinhamento com a legislação internacional e na carência de uma focagem na eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres.

3.2.2. Finlândia

O Código Penal finlandês não prevê explicitamente o crime de violência doméstica. A violência que tem lugar no espaço doméstico pode ser incluída em três categorias penais: agressões menores; agressões; e ofensas corporais graves. No primeiro caso, definido como a violação da integridade física de caráter menor, a polícia investiga a situação apenas no caso de haver queixa por parte da vítima. No caso das agressões (emprego de violência física sobre outro ou, sem essa violência, prejuízo da saúde de outro, causar dor ou tornar outro inconsciente ou em condição comparável) e das ofensas corporais graves (quando da agressão resultem lesões corporais ou doenças graves, quando a pessoa for colocada em perigo de morte, se a agressão for cometida de forma particularmente brutal ou cruel ou se for utilizada uma arma de fogo, uma arma afiada ou outro instrumento letal comparável), estes constituem-se como crimes públicos. Da mesma forma, tanto a agressão como a violação são crimes públicos também quando têm lugar no espaço da casa ou quando o agressor é um membro da família (MoJF, s.d.; UO, s.d.).

Em todo o caso, e de acordo com uma publicação do Ministério do Interior, em articulação com o trabalho das polícias, a violência doméstica pode ser definida como aquela que "inclui todos os atos ou ameaças de violência física, sexual ou psicológica por parte de um membro da família contra outro. Exemplos de violência física incluem esbofetear, empurrar, agarrar, bater, estrangular, mutilar, etc. A violência sexual é frequentemente física: tocar de maneira que a vítima considere repulsivo, assédio ou, no pior caso, violação. A violência psicológica inclui gritar, praguejar, troçar, ameaçar, diminuir, intimidar, acusar, assediar, etc. Outras formas de violência doméstica incluem restringir, forçar, isolar ou controlar excessivamente alguém" (PoF, s.d.).

No que diz respeito aos instrumentos estratégicos de política, a Finlândia conta com programas nacionais desde o final do século XX.

O primeiro programa nacional para a prevenção da prostituição e da violência contra as mulheres foi levado a cabo entre 1998 e 2002. Especificamente focado na violência contra as mulheres, o programa visava ao desenvolvimento de serviços para vítimas de violência,

a formação profissional e a promoção da prevenção da violência através da investigação, estatísticas e legislação (MSAH, 2010).

O Programa de Ação para a prevenção da Violência Doméstica e a Violência nas Relações de intimidade (2004 – 2007), desenvolvido pelo Ministério dos Assuntos Sociais e Saúde, teve como principal objetivo a criação de uma rede de serviços básicos especiais de apoio que, cobrindo todo o país, apoiasse de forma eficaz crianças e jovens com experiências de violência e que reforçasse as competências profissionais dos/das técnicos/as incumbidos/as de lidar com casos de violência (MSAH, 2005).

O Programa Nacional para a Redução da Violência 2007 – 2008, ainda que não se centre na violência contra as mulheres, apresenta uma seção dedicada a esta questão. Este programa aborda a questão da violência física e sexual contra as mulheres, com particular enfoque nas formas de violência mais graves. Inclui um amplo conjunto de ações para reduzir a violência contra as mulheres, nomeadamente: abordar a violência através da intervenção; aperfeiçoar a ação policial (formação para atuar em casos de violência contra as mulheres e para ajudar as vítimas de violência a receberem apoio de outras agências); desenvolver e manter serviços especiais para as vítimas (e.g., garantir serviços telefónicos e casas-abrigo para vítimas, incluindo vítimas imigrantes); programas de redução de violência para perpetradores (e.g., informar sobre as oportunidades de participar em programas de redução da violência); e redução do número de violações e de outras formas de violência sexual (e.g., melhorar os serviços prestados às vítimas para evitar a estigmatização). O objetivo do programa era integrar a prevenção da violência em todos os planos locais de segurança (NCCP, 2006).

O Plano de Ação para a Igualdade de Gênero 2008-2011 compreendeu um conjunto alargado de medidas de promoção da igualdade entre homens e mulheres. No reconhecimento das dificuldades na redução da violência contra as mulheres, destaca-se a importância do prosseguimento do trabalho de combate à violência doméstica e à violência nas relações de intimidade, incluindo a violência contra as mulheres. Baseando-se numa cooperação entre os diferentes níveis administrativos (ministérios e autoridades regionais e locais), deverá ser nomeado um oficial responsável por implementar medidas governamentais na luta contra a violência sobre as mulheres (UNW, 2016).

Entre 2011 e 2015 esteve em vigor o Plano de Ação para a Redução da Violência Contra as Mulheres, que teve como foco principal a prevenção da violência reiterada entre parceiros íntimos (que inclui os problemas relacionados com situações de divórcio, a prevenção da violência associada e o encaminhamento dos agressores para programas de reabilitação), a redução da violência sexual e a proteção das mulheres vulneráveis. Especificamente, pretendeu-se: combater proativamente a violência procurando influenciar atitudes e comportamentos; evitar a violência reiterada; melhorar a posição das vítimas de violência sexual, a intervenção em situações de crise e os serviços de apoio que lhes são prestados; desenvolver métodos para identificar e intervir na violência experienciada por grupos vulneráveis; melhorar o conhecimento e as competências das autoridades e dos técnicos na prevenção da violência contra as mulheres e na assistência às vítimas (MSAH, 2010).

Atualmente encontra-se em vigor o Plano de Ação Governamental para a Igualdade de Gênero 2016–2019, que inclui uma seção dedicada à redução da violência nas relações de intimidade e da violência contra as mulheres. É apresentado um conjunto de objetivos a longo prazo, nomeadamente: tolerância zero em relação à violência; diminuição da violência contra as mulheres e da violência entre parceiros íntimos; implementação da prevenção da violência contra mulheres e violência doméstica conforme as obrigações da Convenção de Istambul; resposta eficaz dos serviços sociais e de saúde às vítimas de violência nas relações de intimidade; ajuda para os perpetradores da violência; fortalecimento da sensação de segurança em relações íntimas e familiares. Já no que diz respeito aos objetivos de curto prazo, pretende-se com as medidas propostas que o governo assegure a implementação da Convenção de Istambul e que os serviços para as vítimas de violência contra as mulheres e violência nas relações de intimidade sejam integrados nos serviços sociais e de saúde. Um dos objetivos é o de criar um percurso integrado para vítimas de violência sexual (MSAH, 2017).

A Finlândia tem desenvolvido um programa de intervenção integrada que envolve vários agentes e é particularmente orientado para situações de risco, MARAC - *Multi Agency Risk Assessment Conference*, o que será mais detalhado posteriormente, por se tratar de uma boa prática que merece uma atenção particular no âmbito do Projeto.

3.2.3. Áustria

Em maio de 1997, a Lei de Proteção da Violência (Austrian National Assembly, Act on Protection against Domestic Violence, 1st of May 1997) entrou em vigor com o objetivo de aumentar

a proteção das vítimas de violência doméstica. Esta é a lei mais abrangente em contextos de intervenção e proteção das vítimas de violência doméstica e que contempla aspectos importantes da proteção das vítimas, como a retirada do agressor do espaço da casa, possibilitando à vítima a permanência no local. Esta lei assenta em três aspectos legais e de proteção às vítimas que importa salientar. O primeiro refere-se à proibição de contato e afastamento do agressor. Deste modo, a expulsão e a proibição de contato oferecem proteção para todas as pessoas que vivem no mesmo espaço da casa, independentemente de estarem relacionadas por laços familiares ou de intimidade. Se a polícia decidir que a vítima está em perigo, o agressor pode ser expulso do local, as suas chaves da habitação confiscadas e o agressor pode apenas levar os pertences pessoais necessários. O despejo é seguido por uma ordem de restrição de dez dias.

A polícia deve documentar o caso, informar o Centro de Intervenção de Abuso Doméstico e este é obrigado a controlar o agressor dentro dos primeiros três dias.

O segundo aspecto importante desta lei prende-se à possibilidade de a vítima solicitar uma injunção temporária. No entanto, este direito está apenas acessível a pessoas com grau de parentesco ou intimidade. A injunção temporária fornece várias formas de proteção à vítima: a) o agressor deve deixar a habitação, bem como toda a área que constitua o bairro/zona residencial; b) o agressor não pode retornar à habitação nem à zona que constitua o bairro/zona residencial; c) a pessoa deve ficar longe de locais especificados pela vítima no seu pedido de injunção temporária; e d) o agressor está proibido de entrar em contato com a vítima durante todo o período da injunção. A injunção temporária estende a ordem de restrição para três meses nos casos em que a vítima solicita o divórcio. Nesses casos, o período de injunção é estendido até que o divórcio seja executado.

O terceiro e último aspecto desta lei bastante abrangente prende-se com o direito das vítimas em acederem a Centros de Intervenção de Abuso Doméstico. Além das medidas legais, foram criados centros de intervenção de abuso doméstico em todas as regiões administrativas da Áustria. Os centros são legalmente geridos e financiados pelo governo. Os Centros de Intervenção contra o Abuso Doméstico funcionam em articulação com o poder policial e judicial. A título de exemplo, estes centros são imediatamente informados após uma intervenção policial numa situação de violência doméstica. Posteriormente, entram em contato com as vítimas para lhes oferecer informações, apoio e aconselhamento.

Posteriormente, quando da descrição das boas práticas, serão abordados outros instrumentos de políticas públicas da Áustria que complementam as já aqui referidas. Nomeadamente, as alterações da Lei Federal Austríaca sobre Proteção contra a Violência Doméstica e a adoção do Segundo Ato sobre Proteção (2009) e mais especificamente sobre as crianças em 2013.

Quanto aos planos estratégicos nacionais, o governo austríaco aprovou o Plano Nacional de Ação para Proteger as Mulheres contra a Violência 2014 - 2016[13] (NAP, 2 de agosto de 2014), visando a implementar as disposições mais importantes da Convenção de Istambul. Este plano de ação foi preparado pelo grupo de trabalho interministerial sob a liderança do Ministério dos Assuntos da Mulher (Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF)) juntamente com ONG e instituições de ajuda especializada a mulheres vitimadas. O grupo de trabalho foi, desde então, formalizado e expandido e a sua tarefa tem sido apoiar a implementação do Plano através de uma articulação e cooperação estruturada e diálogo entre as várias entidades envolvidas no combate à violência.

Existe, ainda, a Estratégia Nacional de Prevenção da Violência nas Escolas (Weiße Feder 2014-2016), coordenada pelo Ministério da Educação, que tem como objetivo o desenho de uma estratégia nacional para a prevenção da violência nas escolas, com foco na violência física e sexual contra meninas e mulheres. A estratégia de implementação deste plano passa pela preparação e disseminação de materiais didáticos e pelo desenvolvimento de qualificações para um sistema de apoio psicossocial liderado por técnicos e especialistas de psicologia infantil em todas as escolas do país.

3.2.4. Portugal

No que concerne ao fenômeno da violência contra as mulheres em Portugal, a evolução jurídica tem sido considerável particularmente nos últimos 20 anos. Até 1982 o Código Penal português era omisso em relação ao crime de maus-tratos entre cônjuges. Foi, nesse mesmo ano, incorporado no novo Código Penal Português, com natureza de crime público (Decreto-Lei do Código Penal Português, 1982), o artigo 153 que estabelece os maus-tratos entre cônjuges como crime, punível entre 6 meses a 3 anos de prisão. Nesse artigo pode-se ler

13. Disponível em: http://www.schulpsychologie.at/fileadmin/upload/persoenlichkeit_gemeinschaft/Bilanz_NAP_Schulische_Gewaltpraevention.pdf.

«Quem infringir maus-tratos físicos, ou tratar cruelmente ou não lhe prestar os cuidados ou assistência à saúde que os deveres decorrentes das suas funções lhe impõem». Este artigo 153 era aplicado a «pai, mãe ou tutor de menor de 16 anos ou todo aquele que o tenha a seu cuidado ou à guarda (…)».

Em 1991, quatro anos antes de ser lançado o primeiro estudo acadêmico que se debruçaria sobre o tema da violência contra as mulheres, a Lei nº 61/91, de 13 de agosto (Decreto-Lei Código Penal Português, 1991a) decretou proteção às mulheres vítimas de violência. Esta lei refere explicitamente o "reforço das medidas de proteção legal (…) estabelecimento de um sistema de prevenção (…) a criação de secções de atendimento às mulheres (…) incentivo à criação e funcionamento de associações de mulheres com fins de defesa e proteção das vítimas de crimes" (Idem, Capítulo I, Artigos 1º e 2º). É, desta forma, e com esta lei de 1991, que se lançam os primeiros alicerces para o combate à violência contra as mulheres. No entanto, refira-se, não encontrávamos ainda o uso do termo violência doméstica.

Decorria ainda o ano de 1991 quando o Decreto-Lei nº 423/91, de 30 de outubro (Decreto-Lei do Código Penal Português, 1991b), em consonância com as diretrizes do Conselho da Europa, estabeleceu o regime de indenização às vítimas de crimes violentos; em 1998, o Decreto-Lei nº 59/98, de 25 de agosto (Código Penal Português, 1998b) alterou o Código de Processo Penal para que passasse a haver instrumentos que permitissem afastar o ofensor da casa/morada comum da vítima, medida da maior importância ainda hoje, dado que muitas vezes estas vítimas continuam a partilhar a casa com o agressor, mesmo após a denúncia. Um ano mais tarde, o Decreto-Lei 139/99, de 28 de agosto (Decreto-Lei do Código Penal Português, 1999a), concretizou a primeira alteração ao Decreto-lei 423/99, estabelecendo o regime jurídico de proteção às vítimas de crimes violentos. De salientar, a importância do Decreto-Lei nº 107/99, de 3 de agosto (Código Penal Português, 1999b) que cria a rede pública de casas de apoio às mulheres vítimas de violência, cujo trabalho é hoje de reconhecido valor e importância no combate à violência contra as mulheres.

Mas é em 2000 que assistimos a um marco no quadro do Código Penal Português, quando a violência contra as mulheres transita de crime semipúblico a crime público.

A Lei 65/98, de 2 de setembro (Diário da República, 1998) enquadrava a violência doméstica num cenário de início de procedimento: "(…) a quem infligir ao cônjuge, ou a quem com ele conviver em condições análogas às dos cônjuges, maus-tratos físicos ou psíquicos. O procedimento criminal dependia de queixa, mas o Ministério Público podia dar início ao procedimento se o interesse da vítima o impusesse e não houvesse oposição do ofendido antes de ser deduzida a acusação" (Lei 65/98, artigo 152). Enquanto crime semipúblico, caso a vítima manifestasse posteriormente vontade de recuar na queixa, o Ministério Público seria impotente para avançar com o procedimento de acusação. Ora, este cenário colocava, muitas vezes, o Ministério Público refém da vontade das vítimas e estas, por sua vez, reféns das pressões, ameaças e coações por parte do agressor. É por isso que, em 2000, com a Lei nº 7/2000, de 27 de maio (Diário da República, 2000), a sua passagem a crime público é tão relevante no quadro legal e também no combate à violência contra as mulheres. O que esta Lei permite é que o Ministério Público possa iniciar e prosseguir o processo na sua total extensão. A referida lei acrescenta ainda que «(…) ao arguido pode ser aplicada a pena acessória de proibição de contato com a vítima, incluindo a de afastamento da residência desta, pelo período máximo de dois anos» (art. 152, alínea 6).

Foi necessário esperar até ao ano de 2007 para assistir à revisão do Código Penal que passou a cunhar, finalmente, o crime de violência doméstica e o autonomiza em relação a outras formas de violência contra as mulheres. O crime de violência doméstica é definido pelo Código Penal no artigo 152 da seguinte forma: "Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais: a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge); A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação". Esta alteração criminaliza os atos ocorridos em situações de conjugalidade mesmo que não impliquem coabitação e prevê, pela primeira vez, a criminalização da violência doméstica entre casais do mesmo sexo.

O crime de violência doméstica passa a ser também imputável «a progenitor de descendente comum em 1º grau (…) ou a pessoa particularmente indefesa, em razão de idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite». A preocupação com as crianças em contextos de violência doméstica está também prevista quando se lê que "a pena de prisão aplicável é agravada se os atos referidos forem praticados contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima".

O regime jurídico mais explícito e incisivo sobre a proteção e assistência às vítimas de violência doméstica está expresso na Lei nº 112/2009. Esta lei,

também conhecida como Lei-quadro, define o estatuto de vítima, na alínea b), enquanto "pessoa especialmente vulnerável». Assim, será a vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua diminuta ou avançada idade, do seu estado de saúde ou do fato de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social". A preocupação com a assistência e proteção às vítimas é igualmente perceptível, não apenas através da menção aos gabinetes de atendimento e informação à vítima nos órgãos de polícia criminal (artigo 27), mas também através da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, que compreende o organismo da Administração Pública responsável pela área da cidadania e da igualdade de gênero, as casas de abrigo, os centros de atendimento e os centros de atendimento especializado (artigo 53). Esta Lei-quadro sobre a violência doméstica destaca-se, ainda, segundo Pais, pela «natureza urgente dos processos» e pela «utilização de meios electrônicos para o controle à distância dos agressores» (Pais, 2010: 251).

Colmatando o vazio penal em relação à proteção das vítimas de violência doméstica em uniões de fato, a Lei nº 23/2010, de 30 de agosto de 2010, ratificando o Decreto-lei 7/2001, de 11 de maio (Decreto-Lei do Código Penal Português nº 7/2001, 2001), concretiza a extensão da proteção às vítimas neste tipo de relação conjugal, até então não contemplado. Pode ler-se que "a presente lei adota medidas de proteção das uniões de fato. 2 - A união de fato é a situação jurídica de duas pessoas que, independentemente do sexo, vivam em condições análogas às dos cônjuges há mais de dois anos".

Mais recentemente, em 21 de fevereiro de 2013, a 29.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro, e primeira alteração à Lei nº 112/2009, de 16 de setembro, estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas. Em relação aos aspectos da prevenção, proteção e assistência às vítimas, esta lei reconhece a importância de uma rede estruturada de apoio às mulheres em situação de violência, sobretudo no que se refere à proteção e assistência imediata. Frequentemente, este apoio, bem como o conhecimento sobre a sua existência, parece fazer a diferença entre continuar numa relação violenta ou abandonar o agressor.

Mas outros tipos de violência contra as mulheres são contemplados, atualmente, na legislação portuguesa. Neste âmbito, a Lei nº 83/2015, de 5 de agosto (38ª alteração ao Código Penal, aprovada pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro), que autonomiza o crime de mutilação genital feminina, cria os crimes de perseguição e casamento forçado e altera os crimes de violação, coação sexual e importunação sexual, em cumprimento do disposto na Convenção de Istambul.

A nova redação do artigo 170 do Código Penal inclui, assim, a criminalização de atos que constituem um atentado à dignidade sobretudo das mulheres, à sua autodeterminação sexual, bem como ao seu sentimento de segurança: "Quem importunar outra pessoa, praticando perante ela atos de carácter exibicionista, formulando propostas de teor sexual ou constrangendo-a a contato de natureza sexual, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal", inserindo assim o que é vulgarmente denominado de "piropo" nos crimes contra a liberdade sexual, desde que estes tenham teor sexual.

O percurso jurídico-institucional português não foi apenas feito com o quadro instituído no Código Penal. Com a moldura legal acima descrita, tornava-se necessário um instrumento objetivo que se destinasse a orientar e a estabelecer prioridades nos domínios do combate e da prevenção. São fruto dessas prioridades o I Plano Nacional Contra a Violência Doméstica que procura superar a Lei nº 61/91 ao definir um conjunto de medidas e objetivos mais ambiciosos: dotar o país de "um programa que, de forma integrada e coerente, congrega um conjunto de medidas a adotar a vários níveis (justiça, administração interna, educação, saúde, entre outras), seguindo a orientação que tem presidido à elaboração dos mais recentes documentos internacionais sobre esta matéria adotados pela Organização das Nações Unidas e pelo Conselho da Europa" (Resolução do Conselho de Ministros nº 55/99).

Em julho de 2003, foi aprovado o II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (Resolução do Conselho de Ministros nº 88/2003). Na resolução, a violência doméstica foi definida como "toda a violência física, sexual ou psicológica que ocorre em ambiente familiar e que inclui, embora não se limitando a, maus-tratos, abuso sexual de mulheres e crianças, violação entre cônjuges, crimes passionais, mutilação sexual feminina e outras práticas tradicionais nefastas, incesto, ameaças, privação arbitrária de liberdade e exploração sexual e económica". Abrange, sobretudo, mulheres mas afeta "crianças, idosas e idosos e outras pessoas mais vulneráveis, como as deficientes".

Em 2007 foi aprovado o III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (Resolução do Conselho de Ministros nº 83/2007, de 22 de junho). No texto da Resolução frisa-se a violência de gênero e a importância de colocar a igualdade de gênero na ordem do dia. "A violência doméstica identifica vários sub-universos de pessoas-vítimas, coabitantes ou não, sejam estas adultas ou crianças, do sexo masculino ou feminino." A violência doméstica é "uma questão de violência de gênero" e é "um forte impedimento ao bem-estar físico, psíquico e social de todo o ser humano e um atentado aos seus direitos à vida, à liberdade e à integridade física e emocional".

Seguiu-se o IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (PNCVD 2011-2013), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 100/2010, de 17 de dezembro (Resolução do Conselho de Ministros nº 100/2010, 2010).

O V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero (2014-2017), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 102/2013, que decorre atualmente, enquadra-se nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais, designadamente no âmbito da Organização das Nações Unidas, do Conselho da Europa, da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Destaca-se a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Este Plano assenta precisamente nos pressupostos da Convenção de Istambul, alargando o seu âmbito de aplicação, até aqui circunscrito à violência doméstica, a outros tipos de violência de gênero como a mutilação genital feminina e as agressões sexuais.

O V PNPCVDG procura delinear estratégias no sentido da proteção das vítimas, da intervenção junto de agressores/as, do aprofundamento do conhecimento dos fenômenos associados, da prevenção dos mesmos, da qualificação dos/as profissionais envolvidos/as e do reforço da rede de estruturas de apoio e de atendimento às vítimas existente no país. Este Plano traça como medidas estratégicas "proteger as vítimas e promover a integração social; prevenir a reincidência — intervenção em agressores; qualificar profissionais; investigar e monitorizar".

Neste Plano definem-se ainda diretrizes para um combate mais eficaz e concertado entre todas as forças com possibilidade de intervenção, sejam elas policiais, civis, jurídicas ou institucionais. Tais esforços concertados ajudam, certamente, a implementar e a consolidar novas políticas de combate à violência contra as mulheres. Representaram, também, um impulso nacional para a mediatização do fenômeno e consequente visibilidade, com o propósito de contribuir para a formação de uma maior consciência e percepção social em torno da necessidade do combate ao fenômeno.

No ponto posterior relativo às boas práticas, os instrumentos de políticas públicas já referidos serão objeto de maior desenvolvimento.

3.2.5. Itália

A aprovação da Lei nº 66 de 15 de fevereiro de 1996 foi um marco importante do desenho penal da violência contra as mulheres na Itália. Esta lei foi uma inovação legislativa significativa porque definiu a violência contra as mulheres como uma ofensa contra a pessoa e não como uma ofensa contra a moral pública, como acontecida anteriormente.

A lei de 2001 sobre violência doméstica, também apelida de "Medidas contra a violência nas relações familiares" (Art. 154), que abrange todos os atos de violência física, psicológica e sexual perpetrada contra qualquer membro da família, é considerada a mais completa em termos do seu efeito legislativo de proteção das vítimas.

A legislação italiana confere igualmente atenção particular ao *stalking*, tanto no contexto das relações íntimas como fora delas. A Lei nº 119, de 15 de outubro de 2013, introduziu penas mais severas contra os atos de perseguição cometidos pelo cônjuge/companheiro/namorado (atual ou passado) ou pela pessoa que mantenha um relacionamento íntimo com a vítima. Já antes, a Lei nº 38, de 23 de abril de 2009, introduziu o crime específico de atos de perseguição (*stalking*) (seção 612 do Código Penal Italiano) e uma medida preventiva, o chamado aviso ou vigilância (Questore) a pedido da pessoa ofendida.

Em 2015, o governo italiano adotou o "Plano especial contra a violência sexual e violência de gênero", que supervisiona a expansão de serviços de apoio às mulheres, incluindo centros anti-violência e abrigos.

Em ponto posterior, relativo às boas práticas, a articulação entre as várias medidas de proteção das vítimas será mais desenvolvida.

3.3. Produção de conhecimento para a avaliação e monitorização da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero

Os dois instrumentos de produção de conhecimento mais frequentes na

avaliação quantitativa e monitorização da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, e que hoje são reconhecidos como indispensáveis para a definição das políticas públicas e a sua avaliação, provêm de duas fontes: os inquéritos de vitimação e os dados administrativos.

Os dados dos inquéritos de vitimação são mais completos, pois têm como referencial amostras estatisticamente representativas da população, permitem a avaliação da prevalência dos vários tipos de violência, a caracterização do contexto da ocorrência da violência e a análise de variáveis socioculturais das vítimas e não vítimas, bem como dos agressores.

Os dados administrativos dizem respeito só aos atos que chegam às agências que lidam com a violência, tais como os tribunais, as polícias, as ONG e demais entidades – Saúde, Educação. O recolhimento e tratamento destes dados têm em vista essencialmente a avaliação do desempenho daquelas entidades, bem como a identificação e caracterização das vítimas que as procuram. Daí que os dados recolhidos por este meio contenham muito menos informação do que os dos inquéritos de vitimação. Por outro lado, sabemos hoje que, na generalidade dos países, o volume de casos que chega àquelas entidades é bastante baixo se comparado com a prevalência estimada da violência. Se os inquéritos de vitimação já não conseguem traduzir todos os atos de violência praticados, então os dados administrativos ainda muito menos. De fato, este tipo de violência continua a ser maioritariamente invisível, pelo que a parte que chega às polícias e tribunais, mesmo sendo as entidades mais reportadas, representa só a "ponta do icebergue".

Apesar das limitações referidas nos dados administrativos, muitas vezes são os únicos disponíveis, pelo que a sua adequada utilização é muito importante na abordagem de certas dimensões do fenômeno, nos casos já sinalizados de violência. Por outro lado, quando devidamente articulados com a informação proveniente dos inquéritos de vitimação, constituem um instrumento essencial das políticas públicas. Em síntese, a informação contida nestes dados necessita de ser mais qualificada, quer pela articulação com os inquéritos de vitimação, quer pela introdução de novas variáveis, na recolhimento e organização das bases de dados que os contêm.

Em seguida, faremos uma descrição de como os países selecionados recorrem à informação dos inquéritos de vitimação e aos dados administrativos na avaliação e monitorização da violência.

3.3.1. Inquéritos de vitimação

Como reconhece o Conselho da Europa, os inquéritos de vitimação são instrumentos essenciais no desenho, implementação e monitorização das políticas públicas sobre a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero. Os inquéritos de prevalência, aplicados à população, são uma peça fundamental para a compreensão do fenômeno e para o desenho mais holístico de políticas eficientes (CoE, 2008). Vejamos em seguida as práticas dos países da UE selecionados nesse domínio.

3.3.1.1. Lituânia

O último inquérito de âmbito nacional realizado na Lituânia foi desenvolvido em 2008 e pretendeu conhecer a prevalência da violência doméstica contra as mulheres (incluindo diferentes formas de violência) e a configuração dessa mesma violência (BGI_C, 2008; UN-CEDAW, 2011). Especificamente, este trabalho teve como objetivos: avaliar e analisar a prevalência da violência contra as mulheres; apurar o número de mulheres vítimas de violência doméstica na Lituânia; identificar e comparar as formas mais prevalentes de violência doméstica contra as mulheres e outras manifestações de violência doméstica; identificar os fatores que influenciam a violência doméstica contra as mulheres; avaliar a frequência dos pedidos de ajuda das mulheres a diferentes instituições; avaliar a situação das vítimas de violência doméstica e o seu conhecimento acerca da disponibilidade de serviços de apoio; realizar uma análise comparativa com os inquéritos realizados em 1997 e 2002.

Metodologicamente, as principais características deste inquérito são: amostra de 1000 mulheres, entre os 18 e os 74 anos, representativa das mulheres lituanas; sistema de quotas baseado num conjunto de indicadores sociodemográficos, como a idade, a residência ou o nível de escolaridade; aplicação por telefone (sistema CAPI).

De acordo com os resultados obtidos, apurou-se uma prevalência de 15% de violência doméstica contra as mulheres. Observou-se, ainda, que dentre as vítimas de algum tipo de violência, 87,34% sofreram violência psicológica, 48,10% violência física, 27,85% violência económica e 11,39%, violência sexual.

Constatou-se igualmente que, tipicamente, a violência é usada numa combinação de tipos: a maioria das mulheres experiencia múltiplas formas de violência. Por exemplo, mais de quatro quintos das mulheres que são vítimas de violência física também são de violência psicológica.

A violência doméstica contra as mulheres é transversal e não apresenta um padrão socioeconómico, não se encontrando diferenças significativas no nível da idade, da instrução ou do rendimento.

Este estudo permitiu também perceber o grau de conhecimento de instituições de apoio. Apesar de a maioria das mulheres já ter ouvido falar de instituições de apoio; e de 1/3 das mulheres saber inclusive os nomes e os contatos, um terço das mulheres vítimas diz nunca ter recorrido a nenhuma.

Em suma, os resultados deste inquérito forneceram um quadro sobre a extensão do fenômeno, bem como das suas formas e características, mas foram ainda reveladores de problemas profundos e de longo termo. Por exemplo, a transferibilidade da violência entre gerações ou a fraca percepção da violência (muitos dos atos não são considerados pelas vítimas como violência), o que leva a uma maior tolerância social da violência.

Um inquérito anterior, de 2000, alvo de um estudo comparativo transnacional por parte da Coordination Action on Human Rights Violations (CAHRV), financiado pela Comissão Europeia no âmbito do 6º Programa-Quadro, permite a obtenção de dados mais desagregados.

O inquérito sobre a violência contra as mulheres no contexto da família incluiu uma amostra de 517 entrevistadas, representativa das mulheres lituanas entre os 18 e os 74 anos de idade. Foi usado um método de amostra aleatório multinível (Reingardiene, 2002).

Prevalência de Violência contra as Mulheres (18 ou mais anos)

	Violência física por (ex-) parceiros	Violência física por outras pessoas	Violência sexual por (ex-) parceiros	Violência psicológica por parceiros
20 - 59 anos	37,6%	18,4%	7,5%	28,6%
18 - 24 anos	22,7%	25,8%	9,1%	---
25 - 34 anos	30,8%	24,4%	3,3%	---
35 - 44 anos	33,3%	21,2%	8,9%	---
45 - 59 anos	44,5%	8,7%	9,6%	---
60 ou + anos	29,6%	4,2%	3,7%	---

Fonte dos dados: CAHRV, 2006.

3.3.1.2. Finlândia

O mais recente inquérito de vitimação de mulheres na Finlândia teve lugar em 2005-2006 e contou com uma amostra de 4464 mulheres, entre os 18 e os 74 anos de idade. Trata-se de uma amostra aleatória, inquirida por correio, em colaboração com o Instituto de Estatística finlandês (Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, & Sirén, 2006).

É de notar que este inquérito mede apenas a violência contra as mulheres cometida por homens e não inclui a violência psicológica ou outras formas, além da física, da sexual, da intimidação e ameaças.

Os dados revelam que 43,5% das mulheres sofreram pelo menos uma forma de violência ou ameaça por parte de um homem desde os 15 anos de idade. Valor que espelha a dimensão do fenômeno na Finlândia.

Prevalência de Violência contra as Mulheres (18-74 anos) cometida por Homens, desde os 15 anos de idade (2005)

	Fora de relação de intimidade	Em relação de intimidade presente	Em relação de intimidade anterior
Total	29,1%	19,6%	49,0%
Violência física	10,6%	17,6%	44,7%
Ameaças	14,4%	W7,6%	31,5%
Violência sexual e intimidação	21,2%%	4,3%	17,3%

Fonte dos dados: Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, & Sirén, 2006.

Comparativamente ao inquérito anterior, de 1997, observa-se um ligeiro aumento da prevalência de violência ou ameaça por parte de um homem, desde os 15 anos de idade (40,0%). Diferenciais semelhantes, de ligeiro aumento, são encontrados relativamente às diferentes formas de violência consideradas fora do contexto de intimidade. Registrou-se, contudo, um decréscimo da violência ocorrida no contexto das relações de intimidade, seja ela presente ou passada.

É ainda de referir que o inquérito de 1997 observou princípios metodológicos semelhantes, nomeadamente no que diz respeito à dimensão da amostra (4955 mulheres entre os 18 e os 74 anos de idade), ao modo de aplicação (inquérito postal de auto-preenchimento) e ao conteúdo do questionário (Heiskanen & Piispa, 1998; Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, & Sirén, 2006).

Considerando a vitimação nos 12 meses anteriores à aplicação do questionário, não se observam grandes diferenças relativamente ao inquérito anterior, de 1997. De fato, a exposição das mulheres à violência num passado recente (1 ano) é semelhante: 11,6% em 2005 e 11,3% em 1997.

Prevalência de Violência contra as Mulheres (18-74 anos) cometida por Homens, nos 12 meses anteriores ao questionário (2005)

	Fora de relação de intimidade	Em relação de intimidade presente	Em relação de intimidade anterior
Total	5,3%	7,9%	6,1%
Violência física	1,3%	6,3%	4,7%
Ameaças	2,9%	3,0%	3,2%
Violência sexual e intimidação	2,8%%	2,0%	1,6%

Fonte dos dados: Piispa, Heiskanen, Kääriäinen, & Sirén, 2006.

É ainda importante referir os resultados deste inquérito no que diz respeito à procura de apoio. Mais da metade das mulheres vítimas procura apoio social informal (falar com amigos próximos), tanto no caso de violência nas relações de intimidade como fora delas. O recurso ao apoio oficial é muito menos comum: dois terços das mulheres dizem não ter recorrido a qualquer entidade oficial. Quando estes serviços são contactados, são sobretudo a polícia e os serviços de saúde.

No que diz respeito ao sentimento de segurança, observa-se um decréscimo do medo de sair à rua à noite na área de residência e também do medo de ser violentada por um estranho, comparativamente a 1997. Contudo, registrou-se um aumento da preocupação com a violência relacionada com o trabalho/emprego.

3.3.1.3. Áustria

A Áustria tem apenas um estudo de prevalência sobre a violência na família e no ambiente social próximo: estudo de prevalência austríaco sobre violência contra mulheres e homens (Instituto Austríaco de Pesquisa Familiar (ÖIF), 2011). Este é o primeiro e único estudo empírico representativo sobre as diferentes manifestações e a extensão da violência entre homens e mulheres austríacos/as. A amostra é constituída por 1292 mulheres e 1042 homens entre os 16 e os 70 anos de idade.

A pesquisa é dividida em dois segmentos de análise: as experiências de violência na infância (até os 16 anos de idade) e a partir dos 16 anos. Os 3 tipos de violência contemplados são a violência física, psicológica e sexual.

Os dados gerais da prevalência para os três tipos de violência revelam que 56,8% das mulheres inquiridas, dos 16 aos 70 anos, já foram vítimas de pelo menos um ato de violência. Dessa violência, 29,1% foi perpetrada por parceiros íntimos.

Se nos detivermos apenas sobre a violência física, percebemos que 56,8% das mulheres já foram expostas, pelo menos uma vez nas suas vidas, a este tipo de violência, enquanto 85,6% das mulheres já foram vítimas de violência psicológica e 7,4% de violência sexual. De salientar que da violência física experienciada pelas mulheres austríacas, 25,2% ocorreu no contexto das relações de intimidade.

3.3.1.4. Portugal

Os dados nacionais mais recentes recolhidos em Portugal relativos à violência de gênero (contra mulheres e homens) dizem respeito a 2007 (Lisboa *et al.*, 2009). Para este inquérito foi adotada uma estratégia de investigação essencialmente quantitativa e extensiva, assente num inquérito sociológico de âmbito nacional.

Faremos apenas uma breve súmula dos dados mais relevantes. É importante salientar que este inquérito nacional de 2007 sucede ao primeiro estudo nacional sobre a violência contra as mulheres, realizado em 1995. Toda a investigação centrou-se na análise da violência de gênero, incluindo a doméstica, e a violência praticada no contexto das relações de intimidade. Um dos objetivos era, portanto, traçar a evolução quantitativa da violência exercida contra as mulheres, desde 1995 até à atualidade, bem como detetar a extensão dos padrões da violência exercida contra as mulheres e homens. Este inquérito é representativo da população portuguesa para homens e mulheres com 18 ou mais anos e residente no Continente. Deste modo, foram inquiridos 1000 homens e 1000 mulheres.

Numa breve apresentação dos resultados podemos referir que, em 2007, mais de um terço das mulheres com 18 ou mais anos (38,1%) tinha já sofrido algum ato de violência física, sexual e/ou psicológica.

Considerando apenas os casos de vitimação nos 12 meses anteriores à realização da entrevista, 12,8% das mulheres foram vítimas de violência física, sexual e/ou psicológica. Contudo, cerca de metade delas foram alvo de atos criminalizados sob a forma de violência doméstica.

Comparativamente a 1995, e considerando apenas os atos que constavam simultaneamente nos inquéritos de 1995 e 2007, que tinham ocorrido nos 12 meses anteriores à realização do inquérito, e que tinham ocorrido no espaço da casa ou sido perpetrados por membros da família (incluindo namorados e companheiros, atuais ou passados), nota-se uma diminuição da prevalência das vítimas (de 13,1% para 6,1%).

À semelhança do que acontecia em 1995, em 2007 a violência exercida contra as mulheres (em algum momento da sua vida) assume diferentes manifestações. Dentre as vítimas, 22,6% foi vítima de algum ato de violência física, 19,1% de violência sexual, 53,9% de violência psicológica e 52,9% de discriminação sociocultural.

Assim, e comparando com 1995, em 2007 existe uma diminuição da prevalência das vítimas de violência sexual e um ligeiro aumento na violência física e psicológica.

No que diz respeito ao espaço de ocorrência dos atos, é em casa que as mulheres têm maior probabilidade de serem vítimas, exceção feita à violência sexual.

Foi também analisada neste estudo a reação das vítimas aos atos de que foram alvo, tendo-se percebido que a reação mais frequente das mulheres vítimas era o silenciamento. Não obstante a melhoria significativa no que diz respeito às participações à Polícia relativamente a 1995, a denúncia formal às forças de segurança continuava a ser muito baixa, sendo raros os atos em que a percentagem das denúncias ultrapassava os 10%.

O mesmo inquérito foi igualmente replicado na região autónoma dos Açores em 2008 para permitir comparabilidade com os dados apurados para Portugal Continental (Lisboa *et. al.*, 2009) A amostra construída foi de 702 pessoas, estatisticamente significativa para mulheres e homens com 18 ou mais anos, com uma margem de erro inferior a 5% e um nível de confiança de 95%. A amostra abrangeu todas as ilhas, com seleção aleatória das freguesias, ponderada pelo número de residentes e estratificada a partir dos escalões etários.

Assim, a prevalência de violência física, psicológica e/ou sexual, exercida contra as mulheres com 18 ou mais anos, nos 12 meses anteriores à entrevista ou em anos anteriores, era de 53,3%, ou seja, cerca de uma em duas mulheres foi vítima de pelo menos um ato de violência física, psicológica ou sexual ao longo da sua vida, valor superior ao do Continente (38%).

Por tipo de violência, salientamos os seguintes valores: violência física (17,7%), sexual (19,4%) e psicológica (47,3%). No que se refere à reação das vítimas, a maioria refere, à semelhança do apurado para o Continente, que continua a "deixar andar e ir calando" e apenas 12,9% das vítimas referiu ter contactado instituições, valor igual ao do Continente.

O local onde as mulheres têm maior probabilidade de serem vítimas é a casa, quer em relação a atos de menor gravidade para a sua segurança física, quer em relação àqueles que a podem pôr em risco. Só os atos de violência sexual são menos referidos em casa, tal como também já se tinha observado no Continente.

Numa análise da relação de parentesco entre a vítima e o autor, o contexto da família emerge igualmente como um local violento. Os atos perpetrados pelos maridos, companheiros e namorados, passados ou atuais, para os atos de violência física, psicológica e/ou sexual, têm uma prevalência de 36,4%, sendo que a prevalência de atos perpetrados por outros familiares é igualmente elevada (34,8%).

3.3.1.5. Itália

O Departamento Italiano de Igualdade de Oportunidades, através do Fundo Social Europeu e dos Fundos Estruturais,

apoiou financeiramente um inquérito à escala nacional sobre violência contra as mulheres (ISTAT, 2006), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estatística Italiano. Sendo este inquérito à violência contra as mulheres o mais recente realizado em Itália (foi antecedido pelos inquéritos de 1997 e 2002 (ISTAT, 1997, 2002)), será sobre os seus resultados que irá incidir a nossa análise.

Este inquérito de 2006 foi construído com uma amostra estatisticamente representativa da população Italiana, e das suas várias regiões administrativas, e aplicado a 950 mulheres dos 16 aos 70 anos a residir em Itália. Entre os vários objetivos deste inquérito nacional, destacamos: a) a análise da prevalência e taxa de incidência de diferentes tipos de violência (psicológica, económica, física), com especial atenção para a violência doméstica e no contexto das relações de intimidade; b) *stalking*; c) percepções de segurança das mulheres; d) consequências e custos pessoais e sociais da violência exercida contra as mulheres; e) fatores de risco e proteção dos indivíduos, bem como a análise das características biográficas e sociodemográficas das vítimas.

Assim, a prevalência geral da violência física e/ou sexual reportada pelas inquiridas entre os 16 e 70 anos de idade é de 31,9% (cerca de 1/3 das inquiridas). Analisando por tipos de violência, a física é a que mais se destaca, com cerca de 23,7% das mulheres a terem sido vítimas de algum ato de agressão física (durante a sua vida, pelo que a violência pode ter ocorrido ainda na infância). A violência sexual vitimizou já cerca de 18,8% das mulheres italianas. As maiores prevalências dos dois tipos de violência foram detectadas em mulheres jovens entre 16 e 24 (16,3%) e entre 25 e 34 anos (7,9%).

A violência repetida ao longo do tempo tende a ocorrer com mais frequência quando o agressor é um parceiro íntimo do que quando é um não parceiro (67,1% e 52,9%, respetivamente). Entre os atos de violência física mais graves, os que apresentam maior prevalência são: empurrões, arrancar os cabelos, torcer o braço (56,7%); atingir com objetos na cabeça/corpo (52,0%), bofetadas e mordidelas (36,1%). As ameaças de morte com arma de fogo ou arma branca representam 8,1%.

Dentre os atos de violência sexual perpetrada por companheiros íntimos destacam-se o ser tocada sexualmente contra a própria vontade (79,5%); as relações sexuais indesejadas (19,0%); as tentativas de violação (14,0%) e a violação (9,6%).

Quanto à violência psicológica, os atos mais comuns são: o isolamento e tentativa de isolamento (46,7%); controle social (40,7%); violência económica (30,7%); humilhações em público (23,8%) e intimidação (7,8%).

No que se refere aos resultados apurados para o *stalking*, o estudo revela que também é mais perpetrado pelos parceiros íntimos (68,5%) e que quase 50% das mulheres que foram vítimas de violência física ou sexual de um anterior parceiro, foram vítimas de *stalking* desse parceiro.

Um dado importante que resulta deste inquérito nacional prende-se com o fato de 62,4% das mulheres vítimas ter referido que os seus filhos estavam presentes durante um ou mais episódios de violência.

Na grande maioria dos casos, a violência não é relatada à polícia. A ocultação da violência por parte das mulheres é alarmante e atinge 96% dos atos da violência perpetrada fora do contexto das relações íntimas e 93% dentro do contexto das relações íntimas. Mesmo nas violações, 91,6% dos casos não são reportados à polícia.

3.3.2. Dados administrativos

Pelas razões atrás referidas, os dados administrativos apurados nos serviços de agências governamentais e em outras instituições revestem-se de uma grande importância para sinalizar e caracterizar os atos de violência que adquirem visibilidade através daquelas agências. Eles são reveladores de como o sistema policial, judiciário e de assistência social responde, ou poderá vir a responder, às vítimas de violência e, portanto, essenciais para monitorizar a eficácia da aplicação das leis e das políticas, bem como para avaliar se os objetivos estabelecidos nos planos de ação nacionais, regionais e municipais foram atingidos (CoE, 2008).

Apresentam-se de seguida os principais conjuntos de dados administrativos dos diferentes setores compilados em cada um dos países selecionados para o estudo, com uma breve descrição da informação recolhida, relativamente ao setor, entidade envolvida e tipos de violência abrangida.

3.3.2.1. Lituânia

Sistema de Informação do Apoio Social às Famílias	
Setor	Proteção social
Entidade	Departamentos de apoio social de cada município
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; perseguição

A informação sobre a pessoa e o seu caso é recolhida em papel, mensalmente, e enviada ao município de residência. A informação sobre o apoio que foi concedido é depois aí registrada eletronicamente e

transferida para a base de dados central, da responsabilidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho. A informação é fornecida pela vítima já que é ela quem submete um pedido de apoio.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome, relação com o/a agressor/a, repetição das ofensas, condições familiares como membros com deficiência, rendimento e outras questões ligadas ao risco da família); agressor/a (sexo, idade, reincidente); crianças assistiram; incidente (data, hora, danos/lesões, local); informação sobre os procedimentos legais como ordens de proteção ou decisões judiciais sobre divórcio ou custódia dos filhos é registrada em papel, mas não no formulário eletrônico.

Sistemas de informação dos tribunais lituanos (LITEKO)	
Setor	Justiça
Entidade	Administração Nacional dos Tribunais
Tipos de violência abrangida	Violação; agressões sexuais; assédio sexual; perseguição

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome, pertença étnica, situação perante o emprego, morada, profissão, nível de escolaridade); agressor/a (sexo, idade, nacionalidade, nome, situação perante o emprego, nível de escolaridade, morada); testemunha (sexo, idade, nacionalidade, nome, pertença étnica, dependentes, morada); incidente (data, hora, danos/lesões, local); ordens de proteção; dados dos processos da justiça civil; justiça criminal (retirada das queixas, número de casos encaminhados para o tribunal, tipo de ofensas, admissões de culpa, condenações, tempo médio do processo); resultados (acusado de mais de uma ofensa, lista de ofensas, liberdade condicional, tempo de prisão).

Registro Institucional de Crimes	
Setor	Polícias
Entidade	Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação, Ministério do Interior
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual; perseguição

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome, pertença étnica, dependentes, situação perante o emprego, nível de escolaridade, menores a viverem com a vítima, relação com o agressor); agressor/a (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, pertença étnica, situação perante o emprego, nível de escolaridade, reincidente); incidente (data, hora, danos/lesões, local, tipo de lesões (físicas, psicológicas, sexuais), morte, uso de armas); justiça criminal (retirada das queixas, retirada de apoio à acusação, nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos iniciados por cada tipo de incidente, número de casos encaminhados para o tribunal, tipo de ofensas); resultados (acusado de mais de uma ofensa, lista de ofensas, morte da vítima em resultado da ofensa).

Sistema Integrado de Informação do Processo Criminal (IBPIS)	
Setor	Justiça
Entidade	Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação, Ministério do Interior
Tipos de violência abrangida	Violação; agressões sexuais; assédio sexual; perseguição

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, identificação legal, nome, estado civil, dependentes, cidadania, morada, situação perante o emprego, nível de escolaridade, reincidente); testemunha (idade, nacionalidade, nome, pertença étnica, estado civil, nível de escolaridade, situação perante o emprego, morada, relação com o agressor); incidente (data, hora, danos/lesões, local); justiça criminal (retirada das queixas, retirada de apoio à acusação, nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos iniciados por cada tipo de incidente, número de casos encaminhados para o tribunal, tipo de ofensas, admissões de culpa, condenações); resultados (número de casos que resultaram em detenção, acusado de mais de uma ofensa, lista de ofensas, liberdade condicional, fiança/prisão preventiva, morte da vítima em resultado da ofensa).

Registro de eventos registrados pela polícia	
Setor	Polícias
Entidade	Departamento de Polícia, Ministério do Interior
Tipos de violência de gênero abrangidos	Violência nas relações de intimidade; violação; perseguição

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade, naturalidade); incidente (data, hora, local, tipo de agressão,

residência, severidade); justiça criminal (retirada das queixas, retirada de apoio à acusação, tipo de ofensas); resultados (número de casos que resultaram em detenção, lista de ofensas, morte da vítima em resultado da ofensa).

3.3.2.2. Finlândia

Documentação do cliente	
Setor	Proteção Social
Entidade	Casas de Mães e Crianças e Abrigos
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, relação com o agressor, repetição das ofensas); agressor/a (sexo, idade, nacionalidade); testemunha (idade, sexo, nacionalidade, relação com a vítima/agressor).

Dados sobre incidentes de violência contra as mulheres	
Setor	Proteção Social
Entidade	Apoio à Vítima Finlândia
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, nome, relação com o agressor); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade, dependentes); justiça criminal (nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos iniciados por cada tipo de incidente, nº de casos encaminhados para o tribunal).

Participações às polícias de violência contra as mulheres	
Setor	Polícias
Entidade	Conselho Nacional da Polícia
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade); justiça criminal (retirada das queixas, nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos iniciados por cada tipo de incidente).

Dados de pacientes de Hospitais e Distritos Sanitários	
Setor	Saúde
Entidade	Instituto Nacional de Saúde e Assistência Social
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); justiça criminal (nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos iniciados por cada tipo de incidente); resultados (morte da vítima em resultado da ofensa).

Registros do Ministério Público	
Setor	Justiça
Entidade	Procuradoria Geral
Tipos de violência abrangida	Violação; agressões sexuais; assédio sexual

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade); testemunha (idade, sexo, nacionalidade); resultados (morte da vítima em resultado da ofensa).

3.3.2.3. Áustria

Recolha de informação de pessoal médico sobre violência contra as mulheres em ambiente hospitalar	
Setor	Saúde
Entidade	Departamento da Família e da Juventude; Ministério da Saúde e Ministério da Economia
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais (excluindo a violação)

A informação é recolhida pelos profissionais de Saúde que atendem as vítimas e tem como principais objetivos a monitorização dos tipos de violência acima indicados e assegurar a proteção das vítimas através da ativação das redes legais existentes para o efeito. Este tipo de recolha de dados é igualmente crucial para o envolvimento e responsabilização do setor da saúde no combate à violência contra as mulheres bem como na contribuição para o levantamento, recolha e centralização de dados estatísticos sobre estes tipos de violência.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nome, morada, relação com o agressor e necessidades especificas de comunicação (no caso de mulheres estrangeiras ou refugiadas); agressor (não recolhem informação); descrição do incidente (data/hora/local ocorrência); violência repetida no tempo (reincidência da vitimação). A informação fica automaticamente registrada na base de dados, uma vez que os profissionais de saúde são muitas vezes as primeiras e únicas pessoas a que as vítimas se dirigem (evidências físicas devem imediatamente ser

recolhidas para memória futura). Esta recolha de dados regista ainda os casos em que vítimas que constem da base de dados tenham posteriormente sido mortas como resultado da violência reportada anteriormente.

Participações às polícias de violência contra as mulheres	
Setor	Polícia Nacional
Entidade	Administração interna
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual e stalking

Estes dados são recolhidos à escala nacional, pelo que permitem comparabilidade. Incluem, no entanto, apenas os casos em que as mulheres reportam a violência de que foram vítimas. A informação é recolhida e registrada eletronicamente, pelo que pode ser corrigida e atualizada facilmente, e tem como principal objetivo assegurar a proteção das vítimas e o desenho de medidas de proteção adequadas ao tipo de incidente.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade, reincidência nos atos violentos); testemunhas (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome e a sua descrição do incidente); crianças assistiram; incidente (data, hora, danos/lesões, local); informação sobre os procedimentos legais (ordens de proteção da vítima e medidas de afastamento do agressor). Resultados: (morte da vítima em resultado da ofensa); justiça criminal (nº de casos encaminhados para o tribunal, nº de casos reportados por cada incidente, nº de casos reportados por cada incidente que tenham resultado em condenação).

Registro de incidentes de violência contra as mulheres	
Setor	Justiça
Entidade	Ministério da Justiça e tribunais distritais
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual e stalking

Estes dados são recolhidos à escala nacional mas não permitem comparabilidade. A informação é recolhida e registrada eletronicamente e tem como principal objetivo assegurar a proteção das vítimas. O Ministério da Justiça não fornece dados regulares, sistemáticos e consistentes uma vez que o setor da Justiça não tem capacidade nem funcionários ou outros agentes judiciais suficientes para lidar consistentemente com a recolha de dados a este nível.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade, relação com a vítima); testemunhas (sexo, idade, nacionalidade, identificação legal, nome e a sua descrição do incidente); crianças assistiram; evolução do processo de judicial contra o agressor; ordens de proteção; dados dos processos da justiça civil; justiça criminal (retirada das queixas, nº de casos encaminhados para o tribunal, tipo de ofensas, condenações); resultados (número de casos que resultaram em condenação, acusado de mais de uma ofensa, lista de ofensas, liberdade condicional, saídas da prisão com pagamento de caução e tempo de prisão a que foi condenado); (morte da vítima em resultado da ofensa).

3.3.2.4. Portugal

Dados das participações de violência doméstica às forças de segurança	
Setor	Polícia
Entidade	Secretaria Geral da Administração Interna
Tipos de violência abrangida	Violência doméstica

Estes dados são recolhidos à escala nacional. A informação é recolhida e registrada eletronicamente e tem como principal objetivo monitorizar e delinear planos de ação de acordo com as necessidades das vítimas deste tipo de violência. Quando um crime de violência doméstica é reportado à polícia (Polícia de Segurança Pública - PSP ou Guarda Nacional Republicana - GNR), são preenchidos autos de notícia-padrão. Esta notícia-padrão está disponível através da plataforma de *software* dos computadores dos agentes. Depois disso, o responsável por cada esquadra de polícia valida este relatório como um incidente de violência doméstica e envia a informação para o *software* informático da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI). Este organismo produz o Relatório com todos os dados relacionados com incidentes de violência doméstica, intitulado relatório anual de monitorização da violência doméstica da SGMAI.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade, etnicidade, estado civil; nível de escolaridade e situação perante o emprego); agressor/a (sexo, idade, nacionalidade, etnicidade, estado civil; nível de escolaridade e situação perante o emprego); testemunhas (sexo, idade, nacionalidade, etnicidade, estado civil; nível de escolaridade e situação perante o emprego); incidente (data, hora, danos/lesões, local); nº de casos reportados por cada incidente.

No que diz respeito aos dados sobre feminicídio, uma vez que não existe em Portugal um enquadramento legal de feminicídio (ou de femicídio), não são produzidas estatísticas oficiais sobre este tópico.

As estatísticas oficiais disponíveis fornecem relativamente pouca informação. Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), foram registrados em Portugal, em 2016, 76 homicídios voluntários consumados, o que representa um decréscimo de 26 face ao ano de 2015, número que mantém a tendência decrescente da última década (198 homicídios voluntários consumados em 2006)[14].

Sabemos ainda que 33,3% das vítimas de homicídio voluntário eram mulheres, 62,9% homens e em 3,8% dos casos não existe referência quanto ao sexo da vítima.

O RASI adianta ainda que o contexto relacional próximo se constitui como um espaço onde este crime ocorre de forma expressiva: em 47% dos casos, o perpetrador era vizinho ou conhecido (18%), cônjuge ou análogo (15%) ou pai/mãe ou outro familiar (14%). Mais especificamente: 13 mulheres foram assassinadas num contexto de relação conjugal (ou situação análoga) ao passo que homens foram 4 nas mesmas circunstâncias (SSI, 2017).

Desde 1 de Novembro de 2014, as Forças de Segurança utilizam um instrumento de avaliação de risco para situações de violência doméstica. Em 2016, foram feitas 27075 avaliações, tendo 22% dos casos sido avaliados com risco elevado, 50% com risco médio e 28% com risco baixo. Apesar de não serem disponibilizados dados cruzados entre os homicídios e eventuais avaliações de risco prévias, a Secretaria Geral da Administração Interna tem a responsabilidade de proceder a uma análise retrospetiva de homicídios em violência doméstica, conforme o disposto no número 1 do Art. 4º-A da Lei nº 112/2009, alterada pela Lei nº 129/2015[15]. Este procedimento, ainda que tenha um princípio reativo, pretende ter impacto ao nível da prevenção, ao prever no seu nº 6 que: "Sempre que se justificar, a Equipe de Análise Retrospetiva de Homicídio em Violência Doméstica produz recomendações tendo em vista a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos procedimentos."

14. Em Portugal existe ainda o Observatório das Mulheres Assassinadas (OMA), projeto desenvolvido pela UMAR (União de Mulheres Alternativa e Resposta, organização não-governamental, associação feminista de luta pelos direitos das mulheres). O OMA produz relatórios anuais onde apresenta o dados sobre o Femicídio Consumado e Tentado ocorrido em Portugal noticiado pela imprensa. A informação recolhida inclui: vítima (sexo, idade, nacionalidade, etnicidade, estado civil; nível de escolaridade e situação perante o emprego); agressor/a (sexo, idade, nacionalidade, etnicidade, estado civil; nível de escolaridade e situação perante o emprego). Dados relacionados com o homicídio (mês, distrito, freguesia, motivação ou suposta justificação do crime, arma usada, existência de historial de violência entre o casal, local do incidente); dados judiciais (processos de violência doméstica anteriores que deram entrada em tribunal, ordens de proteção da vítima, decisões do julgamento do tribunal).

15. No referido artigo pode ler-se: "Os serviços da Administração Pública com intervenção na proteção das vítimas de violência doméstica realizam uma análise retrospectiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica e que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, visando retirar conclusões que permitam a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos respetivos procedimentos."

3.3.2.5. Itália

Crimes reportados às polícias e ao sistema judicial	
Setor	Polícia
Entidade	Ministério do Interior
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual e stalking

Estes dados são recolhidos à escala nacional, eletronicamente, e atualizados mensalmente. Têm como principal objetivo monitorizar o fenómeno.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade); incidente (lesões).

Estatísticas judiciais sobre as condenações por tipo de crime	
Setor	Justiça
Entidade	Ministério da justiça
Tipos de violência abrangida	Violação

Estes dados são recolhidos à escala nacional, eletronicamente, e têm como objetivo contribuir para alimentar outras bases de dados nacionais.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade); agressor/a (idade, sexo, nacionalidade); incidente (data, local, lesões); nº de casos que resultam em condenação.

Dados sobe stalking	
Setor	Polícia
Entidade	Departamento de dados estatísticos dos Carabinieri
Tipos de violência abrangidos	Stalking

Apesar de constar como uma das fontes de recolha de dados administrativos, não existe informação sobre o tipo de dados nem as variáveis de caracterização que recolhe, quer sobre as vitimas quer sobre os agressores.

Pedidos de apoio registrados pelas linhas de apoio	
Setor	Proteção social
Entidade	Departamento de Igualdade de Oportunidades, Presidência do Conselho de Ministros
Tipos de violência abrangida	Violência nas relações de intimidade; violação; agressões sexuais; assédio sexual e stalking

Estes dados são recolhidos à escala nacional, eletronicamente, e têm como objetivo monitorizar o fenómeno da violência de gênero. Não têm nenhum processo de verificação de qualidade ou de registro dos dados, uma vez que resulta da informação prestada telefonicamente pelas vítimas. A atualização dos dados é semanal.

Informação recolhida: vítima (sexo, idade, nacionalidade); relação com o agressor; violência repetida no tempo; justiça criminal (retirada das queixas).

4. Boas práticas nos países selecionados nas áreas prioritárias definidas pela Convenção de Istambul

Pretende-se proceder agora a uma descrição de boas práticas em relação às dimensões que são tidas como fundamentais pela Convenção de Istambul na luta pela eliminação da violência contra as mulheres, incluindo a doméstica e a de gênero. Seguindo a Convenção de Istambul, elegem-se as seguintes dimensões como pilares das políticas públicas a serem seguidas nos países membros do Conselho da Europa: proteção e apoio às vítimas; investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção; prevenção; recolha de dados e investigação.

Na análise de cada dimensão, procuraremos focar-nos só nas boas práticas mais significativas, realçando os aspectos que se prendem mais diretamente com a cooperação com o Brasil, dedicando uma atenção particular ao Cadastro e ao Feminicídio. Certamente que outras boas práticas poderiam ser assinaladas, mas houve que realçar as mais relevantes, evitando as repetições.

• **Proteção e apoio às vítimas**, no sentido de proteger as vítimas de qualquer novo ato de violência, assegurando "a existência de mecanismos apropriados que permitam a cooperação eficaz entre todas as agências estatais relevantes, nomeadamente as autoridades judiciárias, o Ministério Público, os organismos responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades locais e regionais, assim como as organizações não-governamentais e outras organizações ou entidades relevantes, para a proteção e o apoio das vítimas e testemunhas".

• **Investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção**, de acordo com as seguintes obrigações gerais: assegurar que as investigações e os processos judiciais relativos a todas as formas de violência sejam prosseguidos sem atraso injustificado e tomando ao mesmo tempo em consideração os direitos da vítima em todas as fases do processo penal; tomar as medidas legislativas em conformidade com os princípios fundamentais dos direitos humanos e tendo presente a compreensão da violência baseada no gênero.

• **Prevenção**, no sentido de "promover mudanças nos padrões socioculturais de comportamento das mulheres e dos homens, tendo em vista erradicar os preconceitos, os costumes, as tradições e qualquer outra prática baseada na ideia da inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens", dando-se particular destaque à formação profissional dos/as técnicos/as que trabalham diretamente na área da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero.

• **Recolha de dados e investigação,** tendo em vista o tratamento e análise sistemática e monitorização de todo o tipo de dados revelantes para o combate à violência, proteção das vítimas e prevenção da violência. Situam-se neste ponto os dados relativos ao Cadastro Nacional e ao Feminicídio.

4.1. Proteção e apoio às vítimas

4.1.1. Lituânia

É importante começar por relembrar que na Lituânia a violência doméstica se constitui como uma violação dos direitos humanos e liberdades e que é criminalizada por lei como tal. A violência doméstica é definida pelos

atos praticados em associação com a relação de parentesco que se estabelece entre vítima e agressor. Corresponde às ações físicas, psicológicas, sexuais, económicas ou outras influências intencionais exercidas sobre uma pessoa através de atos ou omissões que resultem em danos físicos, de propriedade ou não pecuniários. Constituem-se como violência doméstica aquela que é cometida pelas pessoas que, no presente ou no passado, estejam ligadas por via do casamento, namoro, afinidade ou outras relações próximas ou ainda por pessoas com um domicílio comum (República da Lituânia, 2011).

Esta lei, bastante abrangente, inclui um capítulo onde são definidas medidas que garantam a proteção das vítimas de violência, nomeadamente:

- a obrigação de o agressor sair temporariamente do local de residência, se residir com a vítima;

- a obrigação de o agressor não se aproximar da vítima, não comunicar e não procurar contato com ela.

Estas medidas de proteção mantêm-se durante a fase de inquérito a menos que um magistrado decrete medidas específicas do Código de Processo Penal, ou seja, a detenção ou a obrigação de residência separada da vítima, medidas que devem ser tomadas num prazo máximo de 48 horas.

Adicionalmente, a lei de proteção contra a violência doméstica prevê um modelo de gestão e organização do apoio às vítimas.

Em primeiro lugar, a gestão do apoio deve incluir planejamento, administração, organização de medidas de apoio, alocação de responsabilidades e garantia de financiamento. Em termos de financiamento, o governo deverá aprovar um programa estatal de longo prazo para a provisão do apoio fornecido por uma entidade autorizada pelo governo e financiada pelo orçamento de Estado e pelos orçamentos municipais e fundos de programas internacionais. As entidades autorizadas pelo governo serão responsáveis pelo desenvolvimento de um programa para centros de atendimento especializados, com prioridade para as ONG, que devem prestar assistência integral especializada.

No que diz respeito à organização, ela centra-se sobretudo no trabalho da polícia. Assim, à chegada ao local da ocorrência, os agentes devem informar a vítima das possibilidades de apoio e comunicar o incidente a um centro de assistência especializada. Após a recepção do relatório policial, o centro de assistência especializada deve entrar em contato imediatamente com a vítima. A polícia deve, imediatamente (num prazo máximo de um dia útil), notificar a divisão de proteção dos direitos da criança, quando um menor for exposto ou presenciar violência doméstica, viver num ambiente onde a violência é perpetrada ou onde uma pessoa suspeita de agressão for menor.

Por último, as vítimas têm o direito a: ser informadas por parte de um agente da polícia ou de centro de assistência especializada sobre quais as instituições que prestam apoio nos termos da lei; receber apoio abrangente e especializado (apoio psicológico, jurídico, social, de saúde, educação, alojamento e outros serviços); e solicitar e receber apoio de acordo com o procedimento estabelecido na lei e noutros diplomas. É apenas de acrescentar que estes direitos são válidos mesmo no caso de a vítima não apresentar queixa à polícia.

Segundo o relatório elaborado para a *Fundamental Rights Agency* acerca dos serviços de apoio à vítima na Lituânia (Blažyte & Vaige, 2014), não existe nenhuma organização genérica de apoio a vítimas, quer governamental quer gerida por ONG. Existem, contudo, instituições estatais e municipais responsáveis pela prestação de assistência jurídica e ONG que prestam serviços sociais para crimes específicos.

Apesar de não existir um órgão oficial que detenha o papel de coordenação geral dos serviços de apoio às vítimas em nível nacional, as responsabilidades estão distribuídas por diferentes ministérios. O Ministério da Segurança Social e do Trabalho é responsável pela gestão dos serviços sociais e pela preparação de programas estatais direcionados de longo prazo. A implementação destes programas, a cargo do Departamento de Supervisão de Serviços Sociais daquele ministério inclui a administração de programas e projetos sociais em nível estatal e municipal; o controle da forma como os fundos alocados são utilizados; o controle do processo de avaliação das necessidades das vítimas; a emissão de licenças para prestação de assistência social e monitorização regular, a fim de garantir que as entidades cumpram os regulamentos estabelecidos; o estabelecimento de práticas estandardizadas de aplicação de normas e requisitos de atendimento e assistência social; a prestação de apoio metodológico em relação à aplicação de normas de apoio social e controle de qualidade dos serviços; entre outros.

As disposições relativas ao estabelecimento, apoio financeiro e atividades de centros especializados de assistência para vítimas de violência doméstica são sublinhadas no programa dos centros de assistência especializada. De acordo com a

parte IV deste documento legal, as atividades no âmbito do programa são financiadas pelo orçamento estadual do país, orçamento municipal, recursos financeiros dos fundos estruturais da UE e outros meios financeiros recebidos na base jurídica.

Nesta base de atuação descentralizada, existe, na Lituânia, um conjunto de entidades que prestam apoio às vítimas, com diferentes valências: centro de intervenção em crise (*Kaunas County Women Crisis Centre*; *Visaginas Family Crisis Centre*); proteção e empoderamento (K*retinga Women Information and Training Centre*; *Kaunas Women's Society*; *Women's Centre for Activity Innovation*; *Vilnius Women's House*); promoção da igualdade (*Women's Activity Centre of Marijampolé District*); combate à violência (*Women's Issues Information Centre*); apoio às crianças (*Lithuanian SOS Children's Agency Department in Panevéžys*).

> Em 2015, 11.432 vítimas recorreram aos centros de atendimento, sendo que apenas 1.138 (10%) delas os procuraram por sua própria iniciativa (tendo as restantes sido referenciadas pela polícia). Adicionalmente, existem 29 centros de intervenção em crise e 5 centros de alojamento temporário para mães e para seus filhos (Muižnieks, 2017).

Relativamente a linhas telefónicas de apoio, não existe na Lituânia nenhuma nacional especificamente destinada ao apoio à vítima. Contudo, várias linhas prestam informação e apoio emocional e psicológico a grupos específicos: crianças e jovens; adultos que precisam de apoio psicológico genérico; mulheres vítimas de violência doméstica ou que precisam de apoio emocional em geral.

4.1.2. Finlândia

Como já foi dito anteriormente, a Finlândia dispõe de instrumentos de política relacionados com a violência contra as mulheres desde a década de 90 do século passado. De fato, todos os programas e planos de ação nacionais davam destaque à necessidade de desenvolvimento de serviços de apoio às vítimas de violência, incluindo a criação de uma rede de serviços de apoio, básicos e especiais, garantir serviços telefónicos e casas-abrigo para vítimas, a intervenção em crise, serviços sociais e de saúde às vítimas de violência nas relações da intimidade.

Em termos de serviços de apoio, a Finlândia dispõe ainda de uma linha telefónica de apoio gratuita, de 19 casas-abrigo e de 4 redes nacionais de mulheres para além de centros de atendimento (WAVE, 2016).

Relativamente a boas práticas no âmbito da proteção e apoio às vítimas, podemos destacar desde já o fato de, desde 2015, o governo ter se tornado o principal financiador de casas-abrigo na Finlândia. Para além da permanência nas casas-abrigo ser gratuita para as vítimas, este país pretende expandir a oferta deste tipo de respostas, em linha com a implementação da Convenção de Istambul (EIGE, 2016a).

Uma das boas práticas finlandesas relativas à proteção e apoio às vítimas que mais importa convocar para este Projeto diz respeito à proteção de vítimas de violência doméstica em contexto de risco.

O modelo de intervenção MARAC – *Multi Agency Risk Assessment Conference* – atua em situações onde é feita uma avaliação de risco elevado das vítimas. Baseados numa cooperação multiprofissional, as avaliações concentram-se na prevenção de assassinatos de vítimas de violência doméstica em risco elevado; as MARAC incluem, ainda, para além da avaliação de risco, o planejamento e acompanhamento de medidas de proteção.

Este modelo de intervenção nasceu em 2003 em Cardiff, no País de Gales, com um foco específico e como uma novidade metodológica: gerir os casos de vítimas com risco elevado e envolver entidades para além daquelas pertencentes ao espectro da justiça criminal (Robinson, 2006).

As conferências de avaliação de risco multi-agências (MARAC) são reuniões que congregam organizações públicas e privadas envolvidas em casos de violência doméstica para discutir casos individuais de risco elevado e produzir planos de ação coordenados (CAADA, 2006).

As MARAC ocorrem mensalmente (tendo passado mais tarde a uma periodicidade quinzenal) e constituem-se como um fórum para compartilhar informações e tomar ações para reduzir danos futuros a vítimas de risco elevado e seus filhos. Nas reuniões, as circunstâncias das vítimas são discutidas e são criados planos para ajudar a promover a sua segurança. Representantes de várias agências contribuem com informações; muitas vezes, nessas reuniões são identificadas discrepâncias na informação das diferentes agências e somente num quadro de abordagem multi-agência é possível reconhecer e resolver essas lacunas (Robinson, 2006).

Em apenas uma reunião, são combinadas informações de risco atualizadas com uma avaliação abrangente das necessidades da vítima e é feita uma ligação entre essas mesmas necessidades e a prestação de serviços adequados para todos os envolvidos: vítima, crianças e agressor.

As entidades que devem participar de forma permanente nas conferências são: polícia; serviços sociais; conselheiros independentes de violência doméstica; serviços de apoio a vítimas, incluindo casas-abrigo; saúde; habitação; sistema judicial; e educação. Consoante as necessidades específicas de cada caso, poderão ainda marcar presença: representantes de programas de intervenção com agressores; saúde mental; serviços locais de trabalho com problemas de droga e álcool; serviços de apoio ao Tribunal de Menores; serviços locais de proteção de menores.

Em suma, os objetivos das MARAC são (CAADA, 2006):

- A partilha de informações para aumentar a segurança, saúde e bem-estar de vítimas - adultos e seus filhos;
- Determinar se o perpetrador representa um risco significativo para qualquer indivíduo particular ou para a comunidade em geral;
- Construir e implementar conjuntamente um plano de gestão de risco que forneça apoio profissional a todos os que estão em risco e que reduza o risco de danos;
- Reduzir a vitimização repetida;
- Melhorar a responsabilidade das entidades envolvidas;
- Melhorar o apoio aos agentes envolvidos em casos de violência doméstica de risco elevado.

Um estudo de avaliação deste modelo, levado a cabo por Amanda Robinson no início da implementação no País de Gales (Robinson, 2006), permitiu perceber as limitações das MARAC bem como o impacto que esta abordagem teve face aos seus objetivos.

Por um lado, foi identificada como uma das principais limitações à eficácia deste modelo a falta de cooperação por parte das vítimas. Apesar do reconhecimento generalizado de sucesso, à semelhança de outros, este modelo tem dificuldade em ultrapassar o problema das vítimas não procurarem assistência e/ou não admitirem que há um problema. De fato, apesar de este modelo representar uma mais-valia importante na proteção das vítimas, lamenta-se que o fato do volume de casos de violência reportados ser escasso, o que dificulta o alargamento a vítimas com outros níveis de risco menor, que poderiam também beneficiar muito das MARAC. Face aos dados recolhidos, parece haver um *gap* no sistema geral que acaba por afetar o acesso aos MARAC, como o mostra o fato de a maioria das vítimas (62%) não ter apresentado previamente qualquer queixa no primeiro a sexto mês após o incidente inicial.

Refira-se ainda que a prática deste modelo tem implicado uma carga administrativa e organizativa, que integra as várias organizações participantes, com custos que podem onerar o projeto. Todavia, a avaliação global que foi feita revelou que as MARAC são economicamente viáveis, representando uma economia de seis euros de gasto público por cada euro que custam.

Finalmente, saliente-se ainda um aspecto importante e muito positivo das MARAC, que ao compartilharem informações entre as agências e ao seguirem um sistema simples de planejamento e ação, podem contribuir para acelerar os processos e conduzir a uma proteção mais eficaz. Naturalmente que a resposta eficaz das várias agências tem um impacto direto na redução da vitimização recorrente e da violência potencialmente letal (CAADA, 2006).

Na Finlândia, este modelo foi adotado em 2010, enquanto projeto-piloto de um ano. Os resultados conseguidos neste país estão em linha com o sucesso observado em Cardiff: 6 meses após a implementação das MARAC na Finlândia, 75% das vítimas não tinha experimentado novos episódios de violência doméstica (Piispa & Lappinen (2014).

Entretanto o modelo expandiu-se e é atualmente financiado por fundos públicos (Ministério dos Assuntos Sociais e Saúde) e coordenado pelo Instituto Nacional de Saúde e Segurança Social (THL, 2014).

Segundo informação fornecida por um *stakeholder* do Departamento de Política Criminal do Ministério da Justiça finlandês, estão neste momento em funcionamento 33 MARAC em mais de 100 municípios.

4.1.3. Áustria

A Áustria é frequentemente considerada como modelo no que se refere à legislação existente para o crime de violência doméstica. A implementação da lei, nomeadamente em termos de proteção das vítimas, é, igualmente, um exemplo europeu. A lei federal sobre proteção contra a violência doméstica entrou em vigor em 1997. Depois, após várias alterações, foi adotado em 2009 um abrangente segundo pacote de leis sobre a proteção das vítimas. Mais recentemente, em 2014, este país adotou um Plano Nacional de Ação para a Proteção das Mulheres contra a Violência. Nele, o Estado e suas instituições reconhecem que a violência contra mulheres e crianças é uma preocupação pública e fornecem

meios concretos e medidas de proteção às vítimas. Deste modo, as abordagens políticas adotadas centram-se nos programas de prevenção e apoio às vítimas da violência, particularmente em dois aspectos centrais: 1) desenvolvimento de campanhas de sensibilização; 2) estabelecimento de centros de aconselhamento jurídico e social para homens e mulheres em toda a Áustria.

Quanto à Lei Federal Austríaca sobre Proteção contra a Violência Doméstica, e após várias alterações, foi adotado o Segundo Ato sobre Proteção contra a Violência (2009), assente em melhorias quanto à proteção e apoio às vítimas. A última alteração data de 2013 e amplia a proteção das crianças afetadas pela violência. Esta Lei inclui o direito à proteção policial por parte da vítima, medidas mais abrangentes de proteção e afastamento do agressor, ao abrigo do direito penal, entre outros aspectos. Todos os residentes na Áustria, independentemente da sua origem ou nacionalidade, têm direito a proteção contra a violência.

A lei austríaca de proteção contra a violência consiste em três elementos que foram desenvolvidos em combinação e harmonizados entre si para que as vítimas de violência doméstica devam receber proteção, bem como apoio extensivo, sempre com a possibilidade de permanecerem nas suas próprias habitações.

Os três elementos que ilustram boas-práticas ao nível da proteção das vítimas na Áustria são:

1. Afastamento e medidas de restrição de contato com a vítima aplicadas pela polícia por um período de 10 a 20 dias. Para cada intervenção em casos de violência doméstica, a polícia deve avaliar o perigo envolvido para a(s) vítima(s). Se o resultado desta avaliação for risco elevado e iminente à vida, à saúde e à liberdade, a polícia deve expulsar imediatamente o agressor e proibir a sua entrada na habitação por dez/vinte dias. O afastamento do agressor protege cada pessoa que vive na habitação, independentemente de quem é o proprietário ou responsável pelo aluguer da mesma. Além disso, a polícia deve informar o Centro de Intervenção competente mais próximo e fornecer a documentação da intervenção bem como dados relativos à vítima e o seu plano de proteção policial delineado. Em casos onde crianças menores de idade possam estar envolvidas, o Departamento de Proteção de Crianças e Jovens deve também ser informado.

2. Proteção a longo prazo por meio de uma injunção temporária do agressor, como medida de proteção à vítima (3 meses ou mais, caso se justifique). Assim, após dez a vinte dias de proteção policial, a lei austríaca prevê o início de um outro sistema de proteção das vítimas de médio a longo prazo. Assim, se a vítima optar por estas medidas de proteção a longo prazo deve solicitar a respetiva injunção temporária dos tribunais de direito civil. Paralelamente, se a vítima pretender iniciar um processo de divórcio ou procedimentos para garantir a habitação, a duração da injunção temporária é válida até que este processo tenha sido concluído. A injunção temporária também pode ser usada para proibir que, durante a sua vigência, o agressor entre em contato com a vítima (quer através de cartas, telefone, mensagens de telemóvel, e-mails, deslocações ao seu local de trabalho, ao jardim de infância ou à escola dos filhos). Em caso de violação destas proibições de contato por parte do agressor, a vítima pode impor nova injunção temporária no Tribunal de Família. Deste modo, a proteção emitida pelo tribunal torna-se mais prolongada no tempo.

3. Apoio às vítimas, medidas de prevenção da violência e coordenação das intervenções à vítima através do estabelecimento de Centros de Intervenção. Os centros de intervenção austríacos de assistência às vítimas caracterizam-se por uma abordagem pró-ativa. Na prática, esta abordagem implica que, em vez de esperar que as vítimas entrem em contato, são os próprios centros que contactam as vítimas. O intuito é oferecer apoio caso estas achem apropriado. Caberá sempre às vítimas decidir se querem aceitar a ajuda que lhes é oferecida. Uma das mais importantes tarefas dos centros de apoio às vítimas é o planejamento da sua segurança juntamente com as próprias. Em muitos casos, o afastamento do agressor da habitação em comum pode não ser suficiente, pelo que são delineados planos mais personalizados. Os centros de apoio estão ainda dotados de técnicos com formação para fornecer assistência jurídica às vítimas e, por exemplo, apoiá-las na submissão dos seus pedidos ao tribunal e acompanhá-las quando tiverem que comparecer junto do mesmo.

No que se refere às casas-abrigo e às linhas de apoio para vítimas de violência

doméstica, existem atualmente 26 abrigos de mulheres na Áustria com aproximadamente 400 lugares para as vítimas e os seus filhos. Existem também vários centros de aconselhamento para mulheres contra a violência sexual, linhas de ajuda regionais e centros de assistência às mulheres imigrantes. Desde 1999, uma linha de atendimento gratuita para mulheres em todo o país vem operando 24 horas por dia, que é financiada pelo governo federal.

4.1.4. Portugal

A descrição das boas práticas portuguesas no domínio das medidas de proteção da vítima por via dos instrumentos legais deverá ser lida complementarmente com o que foi referido anteriormente no ponto 3.2. De fato, os instrumentos de política pública aqui sublinhados constituem as peças mais recentes de um sistema de proteção que vem sendo desenhado desde há várias décadas.

A Lei nº 129/2015, de 3 de Setembro (terceira alteração à Lei nº 112/2009, de 16 de Setembro), que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, é considerada um exemplo de boas-práticas no que se refere às medidas legislativas e jurídicas europeias. No seu Artigo 20.º, sobre o direito das vítimas à proteção, estabelece-se:

1. É assegurado um nível adequado de proteção à vítima e, sendo caso disso, à sua família ou a pessoas em situação equiparada, nomeadamente no que respeita à segurança e salvaguarda da vida privada, sempre que as autoridades competentes considerem que existe uma ameaça séria de represálias, de situações de revitimação ou fortes indícios de que essa privacidade possa ser perturbada.

2. O contato entre vítimas e arguidos em todos os locais que impliquem a presença em diligências conjuntas, nomeadamente nos edifícios dos tribunais, deve ser evitado, sem prejuízo da aplicação das regras processuais estabelecidas no Código de Processo Penal.

3. Às vítimas especialmente vulneráveis deve ser assegurado o direito a beneficiarem, por decisão judicial, de condições de depoimento, por qualquer meio compatível, que as protejam dos efeitos do depoimento prestado em audiência pública.

4. O juiz ou, durante a fase de inquérito o Ministério Público, deve determinar, sempre que tal se mostre imprescindível à proteção da vítima e obtido o seu consentimento, que lhe seja assegurado apoio psicossocial e proteção por teleassistência, por período não superior a seis meses, prorrogável se circunstâncias associadas à proteção da vítima o justificarem.

5. Deve atribuir-se um regime especial de proteção de testemunhas, nomeadamente no que se refere à proteção dos familiares da vítima.

Esta lei de proteção às vítimas define ainda medidas específicas de proteção no decurso das várias etapas do crime de violência doméstica. Após a denúncia (artigo 29-A) e a atuação das forças policiais, o Ministério Público tem 72 horas para proceder à tomada de medidas de proteção à vítima e à promoção de medidas de coação relativamente ao arguido. A vítima é sempre encaminhada para as estruturas locais de apoio, em vista à elaboração de um plano de segurança, caso não tenha sido elaborado pelo órgão de polícia criminal.

O artigo 31 define as medidas de proteção à vítima e afastamento e coação da ação do agressor, entre elas:
1 - Após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica, o tribunal pondera, no prazo máximo de 48 horas, a aplicação das medidas de coação previstas no Código de Processo Penal:

a) Não adquirir, não usar ou entregar, de forma imediata, armas ou outros objetos e utensílios que detiver, capazes de facilitar a continuação da atividade criminosa;

b) Sujeitar, mediante consentimento prévio, a frequência de programa para arguidos em crimes no contexto da violência doméstica;

c) Não permanecer na residência onde o crime tenha sido cometido ou onde habite a vítima (mesmo que a vítima tenha abandonado a residência em razão da prática ou de ameaça séria do cometimento do crime de violência doméstica);

d) Não contactar com a vítima ou frequentar certos lugares ou certos meios (mesmo que a vítima tenha abandonado a residência em razão da prática ou de ameaça séria do cometimento do crime de violência doméstica).

Na sequência dos compromissos assumidos nas várias instâncias internacionais (Nações Unidas, Conselho da Europa, União Europeia e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), Portugal adota o V PNPCVDG que assenta nos pressupostos da Convenção de Istambul, alargando o seu âmbito de aplicação, até aqui circunscrito à

violência doméstica, a outros tipos de violência de gênero.

Uma das áreas de intervenção prioritária do Plano é a proteção às vítimas. Esta área vai ao encontro das medidas de proteção e de apoio plasmadas na Convenção de Istambul, visando a capacitação e a autonomização das vítimas e procurando melhorar o seu acesso aos serviços, em resposta às inúmeras necessidades que estas vítimas apresentam, contribuindo, assim, para a prevenção da revitimização e da vitimação secundária. Esta área, pela sua complexidade e pelas diferentes necessidades das vítimas (entre as quais aconselhamento jurídico, apoio psicológico, apoio social e económico, alojamento, formação e apoio na procura de emprego), implica um trabalho em rede entre as várias entidades, públicas e privadas, que atuam nas diferentes vertentes da violência doméstica.[16]

Um dos mecanismos previstos na lei portuguesa sobre a proteção das vítimas é o dispositivo de teleassistência, que permite a monitorização 24 horas ao dia. Em situações de proximidade do agressor e da percepção de perigo iminente, a vítima deve pressionar o botão da teleassistência, fazendo com que uma equipe das forças policiais se desloque de imediato ao local e possa proteger a vítima e proceder à apreensão do agressor. Um dos objetivos do V Plano é, portanto, a consolidação em todo o território nacional da medida de proteção por teleassistência; a implementação de metodologias de avaliação de risco é, igualmente, uma estratégia fundamental para promover e garantir a segurança das vítimas.

A área estratégica 2 do V Plano Nacional (Proteger as Vítimas e Promover a sua Integração) é composta por 17 medidas, que visam a consolidação e a ampliação de medidas de proteção e de apoio às vítimas de violência doméstica. Alguns dos seus objetivos estratégicos a aplicar até ao final de 2017 são:

- Prevenir a revitimização;
- Ampliar as medidas de proteção às vítimas;
- Consolidar e qualificar as estruturas da rede de acolhimento de vítimas;
- Promover intervenções específicas junto de vítimas particularmente vulneráveis;
- Promover a capacitação e a autonomização das vítimas.

16. Por isso mesmo, Portugal tem vindo a trabalhar na constituição de equipes multidisciplinares com representantes de várias áreas que intervenham sobre as questões da violência de gênero e doméstica (Ministérios, forças policiais, ONG, peritos académicos, etc.), de que é exemplo, a um nível de maior proximidade, a construção e implementação do I Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero do Concelho de Lisboa, para o estabelecimento de medidas de prevenção e proteção de vítimas.

Como já referimos anteriormente, as vítimas de violência doméstica em território português têm, por lei, direito a medidas de proteção imediatas e em situação de emergência: as ordens de restrição podem ser emitidas dentro de 48 horas após a constituição do agressor como arguido e tanto a vigilância eletrônica para perpetradores quanto a assistência técnica para vítimas devem estar disponíveis dentro dessas mesmas 48 horas.

Portugal tem ainda uma linha de apoio nacional para violência doméstica, o Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica. Este serviço é gratuito, anónimo, confidencial e está disponível 24 horas por dia. Para mulheres e crianças em situações de violência doméstica, Portugal tem 39 abrigos com 650 camas. Há também 130 vagas para situações de emergência (Emergência Social, disponível 24 horas por dia).

A rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica inclui serviços de apoio, abrigos, vagas de emergência e algumas respostas da Administração Central. Esta rede é coordenada pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de GÊnero e pelos Serviços da Segurança Social.

4.1.5. Itália

Como já foi referido anteriormente, a aprovação da lei nº 66 de 15 de fevereiro de 1996 foi um marco importante do desenho penal da violência contra as mulheres na Itália.

A legislação nacional italiana para punir a violência contra as mulheres é extensiva, abrangendo violência doméstica, violência sexual, violência contra menores, mutilação genital feminina, perseguição e tráfico de seres humanos.

A lei de 2001 sobre violência doméstica (154/2001) cobre todos os membros da família que estão sujeitos a violência física e psicológica.

Esta lei introduziu instrumentos inovadores para combater a violência doméstica e principalmente para assegurar uma proteção rápida, ainda que temporária, da vítima. São providenciadas medidas importantes para proteger as vítimas de violência doméstica. Em particular: a) a obrigação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, as instalações de saúde e as instituições públicas informarem as vítimas de certos crimes (incluindo crimes de violência doméstica, de violência sexual, pornografia infantil, etc.), da existência de centros antiviolência e de as colocarem em contato com os referidos

centros; b) possibilidade de a polícia criminal, mediante autorização do Ministério Público, adotar uma medida cautelar, ou seja, a retirada urgente da casa da família do agressor, caso seja determinado pela policia criminal, em consonância com o Ministério Público, que existem indícios credíveis de que o comportamento do agressor possa ser reiterado, colocando a vida ou a integridade da vítima em risco.

O instrumento jurídico central na luta pela eliminação da violência doméstica em Itália é a Lei nº 119, de 15 de outubro de 2013, denominada "Regulamentos Urgentes sobre Segurança e Combate à Violência contra as Mulheres", que aborda a violência praticada contra as mulheres, quer no contexto doméstico quer fora dele, através da prevenção, punição e proteção. Esta é a principal lei que regula a proteção das vítimas de violência.

Deste modo, a Lei nº 119 reforçou as punições aos perpetradores e introduziu novas circunstâncias agravantes. Em particular, a pena do agressor pode aumentar se as crianças menores de 18 anos testemunharem a violência, bem como se a vítima estiver em situação particularmente vulnerável (se está grávida, por exemplo). Também o grau de parentesco entre a vítima e o agressor foi introduzido como uma circunstância agravante (por exemplo, se o perpetrador é o cônjuge ou parceiro da vítima mesmo que não partilhem residência).

As vítimas da violência contra as mulheres na Itália têm acesso legal a medidas de proteção. Elas incluem a remoção do perpetrador da casa da família ou o impedimento do agressor entrar em contato com a vítima. Outras medidas de proteção salientadas pela Lei nº 119 são: a) proteção das vítimas durante as audiências em tribunal, especialmente se o agressor estiver presente; b) garantir a transparência nas investigações e processos judiciais; c) os estabelecimentos de saúde e as instituições públicas são obrigadas a informar as vítimas de certos crimes (por exemplo, crimes sexuais) sobre centros antiviolência e colocá-las em contato com os respetivos centros.

Salientamos ainda que, com o objetivo de aumentar a consciencialização sobre o fenómeno e criar uma rede efetiva para o intercâmbio de boas práticas sobre o tema em nível internacional, em novembro de 2013, a Itália foi o primeiro país não americano a assinar a Convenção de Belém do Pará sobre prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres.

Em 2013, a Itália aprovou ainda uma lei sobre feminicídio (na forma consumada ou tentada) e os seus aspectos mais importantes são: a) castigo mais severo para perpetradores; b) guarda policial obrigatória e prisão do perpetrador; c) afastamento da habitação do perpetrador (mesmo que seja cônjuge, ex-cônjuge ou em situação análoga); d) vítimas com direito a assistência jurídica gratuita; e) permissão de residência para vítimas estrangeiras.

Complementarmente com estas medidas legislativas, em 2015, o governo italiano (Ministério da Igualdade de Oportunidades) adotou um plano especial contra a violência sexual e a de gênero. O órgão público responsável pela implementação do Plano é o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Violência contra a Mulher, estabelecido em 22 de julho de 2013 na Presidência do Conselho de Ministros Italiano. Este Plano de ação extraordinário contra a violência sexual e de gênero coloca o enfoque no desenvolvimento, implementação e melhoria de programas ou estratégias de ação coordenados, multidisciplinares e multi-agências, para combater todas as formas de violência contra mulheres e meninas, envolvendo todas as partes interessadas e combinando legislação e medidas não legislativas destinadas a: a) eliminar a violência e melhorar a prestação de proteção e apoio às vítimas; b) agravar as medidas de punição e afastamento dos perpetradores; c) garantir um financiamento adequado e sustentável para a implementação dessas políticas e a ação dos serviços.

De acordo com estas diretrizes, o Plano que será elaborado em relação ao novo período de programação da União Europeia 2014-2020 e terá de contemplar alguns dos objetivos relacionados com a prevenção de todas as formas de violência contra as mulheres, nomeadamente através: a) do desenvolvimento de campanhas de informação pública e sensibilização; b) da promoção de relações respeitadoras entre mulheres e homens dentro das escolas e das questões antiviolência e antidiscriminação nos livros didáticos; c) do fortalecimento de abrigos e serviços para assistência e proteção de vítimas de violência e perseguição baseada no gênero; d) da formação especializada para operadores; e) da cooperação entre diferentes instituições; e f) da recolha, organização e processamento de dados estatísticos administrativos e de investigação relacionados com todas as formas de violência contra as mulheres e meninas. Este Plano de Ação está a ser desenvolvido com o contributo de ONG, casas-abrigo e associações da sociedade civil que trabalham na luta contra a violência de gênero.

No caso italiano, a proteção das vítimas conta ainda com a linha de apoio nacional antiviolência. É um serviço gratuito, acessível 24 horas por dia e que dispõe de apoio multilingue (em italiano, inglês, francês, russo e árabe). É

gerido e financiado pelo Departamento de Igualdade de Oportunidades da Presidência do Conselho de Ministros. De Dezembro de 2012 a Agosto de 2016, a linha de atendimento recebeu 168.887 chamadas, sendo 91% delas feitas por mulheres.

Complementarmente, refira-se que o sistema de proteção das vítimas conta ainda com 486 abrigos para mulheres na Itália, com mais de 1045 lugares, que já receberam mais de 19.456 mulheres e crianças.

4.2. Investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção

Num contexto mais alargado, não restrito aos países da União Europeia, as Nações Unidas publicaram em 2009 um manual na área da legislação sobre violência contra as mulheres (UN-DAW, 2010).

Este documento fornece *guidelines* detalhadas para apoiar a adoção e implementação efetiva de legislação que previna a violência contra as mulheres, que puna os agressores e que assegure os direitos das vítimas. Pretendendo contribuir para a formação de uma base jurídica sólida para enfrentar o problema da violência contra as mulheres, espera-se que aquele instrumento seja útil para os diversos *stakeholders*, nomeadamente, agentes governamentais, parlamentares, sociedade civil, agentes de entidades das Nações Unidas e outros.

Focado sobretudo na legislação, este manual cobre um conjunto alargado de tópicos, entre os quais se incluem estratégias de implementação, investigação criminal, procedimentos criminais e meios de prova, providências cautelares, *sentencing* e processos civis. Ele constitui um instrumento de base importante para a formulação e implementação de medidas legislativas no combate à violência contra as mulheres, enquanto violação dos direitos humanos.

No plano europeu, e no conjunto dos países selecionados par este estudo, parece-nos que a Lituânia é o país que mais se destaca neste tópico das políticas públicas e que deve ser referido como uma boa prática.

A lei lituana define que, após o registro de um incidente de violência doméstica, os agentes de segurança têm de tomar medidas imediatas de proteção da vítima e, consoante as circunstâncias, dar início a uma investigação. Caso as circunstâncias da violência doméstica sejam claras, os procedimentos devem ser acelerados e o caso deve ser apresentado junto do tribunal.

Ainda, quando é imposta a obrigação ao agressor de afastamento temporário do local de residência (quando ele reside com a vítima), os agentes de segurança devem assegurar imediatamente o afastamento do agressor. Têm ainda a responsabilidade de assegurar a execução da decisão do tribunal (República da Lituânia, 2011).

No que diz respeito à formação de profissionais que trabalham nesta área, a Lituânia tem desenvolvido um grande esforço no sentido de os capacitar. Por exemplo, entre 2011 e 2012, foram levadas a cabo 65 ações de formação, junto da polícia, sobre violência doméstica, tráfico de seres humanos, exploração sexual, violência contra as crianças e comunicação com vítimas de violência.

Também no setor da Justiça se observa uma preocupação com a formação, relativamente à abordagem de vítimas de violência doméstica e vítimas em geral: entre 2011 e 2012, 295 pessoas da área da Justiça receberam formação, a qual beneficiou da colaboração de ONG (Blažyté & Vaigé, 2014).

Adicionalmente, a existência de promotores públicos especializados em casos de violência doméstica é reveladora da preocupação com esta área. Segundo o Ministério Público, foram levadas a cabo 8969 investigações preliminares relacionadas com violência doméstica em 2016. Dessas, 5097 foram encerradas e 3872 seguiram para tribunal (Muižnieks, 2017).

4.3. Prevenção da violência

Atualmente, no conjunto dos países da União Europeia, tendo sido asseguradas uma parte significativa das medidas de combate e proteção, a prevenção da violência é uma das linhas de orientação das políticas públicas mais prioritárias. Prevenção da violência perspectivada para uma intervenção imediata, a curto prazo, que inclui as vítimas em situação de risco, a médio prazo, para as situações já detectadas de violência, mas que não sejam referenciadas como de risco de vida, e a longo prazo para pessoas que ainda não foram sinalizadas como vítimas, mas que o poderão ser no futuro, o que inclui as crianças e jovens de hoje, meninas e meninos.

Em todos os países sinalizados há medidas ao nível da prevenção, algumas de âmbito nacional, outras regional ou mesmo municipal, como ocorre em Portugal. Todavia, no ponto seguinte, serão referidas só as boas práticas já sinalizadas.

4.3.1. Lituânia

A Lituânia dispõe, desde 2007, de instrumentos de política para o combate da violência contra as mulheres, através

de planos nacionais que incluem a dimensão da prevenção.

A lei lituana de combate à violência doméstica define que as instituições e agências estatais e municipais, bem como as organizações não-governamentais, devem, no âmbito das suas competências, elaborar e implementar medidas destinadas a prevenir a violência doméstica. Conforme previsto na lei, as principais medidas de prevenção devem centrar-se: na organização de campanhas públicas de educação e sensibilização que promovam a tolerância zero à violência; organizar cursos de capacitação e formação para juízes, procuradores, agentes de segurança, especialistas e outras pessoas que trabalhem no campo da prevenção da violência doméstica e da assistência; promover a educação jurídica do público em geral sobre os atos considerados violência doméstica, as consequências legais desses atos e a inevitabilidade da responsabilização; promover a investigação, recolha e análise de dados estatísticos sobre violência doméstica; organizar cursos de formação para a resolução pacífica dos conflitos domésticos; recusar-se a emitir uma autorização de posse de arma ou anular as autorizações existentes (República da Lituânia, 2011).

Ainda que seja, como temos observado, dada importância à questão da violência doméstica, as questões de gênero não parecem constituir um substrato da abordagem das várias instâncias lituanas ao problema. Na educação, por exemplo, apesar de existirem requisitos relevantes relativamente aos manuais escolares, eles não são monitorizados sistematicamente nem avaliados quanto à sua conformidade. Situação semelhante ocorre nos meios de comunicação social, relativamente à promoção e perpetuação de estereótipos de gênero. Segundo a Inspeção da Ética Jornalística, os casos que lhes chegam de enviesamento de gênero ou de mensagens sexistas caem no âmbito da liberdade de expressão (Muižnieks, 2017).

Como uma boa prática nesta área, podemos ainda destacar o projeto desenvolvido no âmbito de uma campanha de prevenção mais ampla sobre o combate à violência contra as mulheres na Lituânia, entre 2010 e 2011, com o objetivo de dar formação a juízes, procuradores e agentes da polícia, melhorar as suas capacidades profissionais e fornecer-lhes conhecimentos sobre boas práticas internacionais e europeias relativamente a formas de resposta efetiva em casos de violência doméstica (CEA, 2017). Ainda no domínio da violência doméstica, encontramos a campanha "*For A Safe Lithuania*", que visa a abordagem de vários problemas sociais, dedicando atenção, entre outros, às causas profundas da violência doméstica e promovendo uma mensagem de "tolerância zero" a essa violência em toda a sociedade (Muižnieks, 2017).

São ainda de referir duas outras campanhas/projetos que têm já um direcionamento para a violência contra as mulheres.

O projeto "*Common action for society without violence*" tem como principal objetivo a promoção da tolerância zero a todas as formas de violência contra mulheres e meninas e efetivar medidas preventivas através da consciencialização e capacitação.

A campanha "*Stop violence against women: from (a)wareness to (z)ero victims blaming*", que está ainda em curso (2015-2019) e que é cofinanciada pela União Europeia, pretende desenvolver informação específica e implementar ações práticas de empoderamento, atividades educativas e sensibilização para aumentar o conhecimento sobre diferentes formas de violência contra as mulheres, parar a culpabilização das suas vítimas e, em última instância, contribuir para promover a tolerância zero à violência contra as mulheres e reforçar a igualdade de gênero (CEA, 2017).

4.3.2. Finlândia

A Finlândia tem instrumentos de política relacionados com a violência contra as mulheres desde a década de 90 do século passado. Todos os programas e planos de ação nacionais deram destaque à questão da prevenção ainda que a níveis que se foram alargando ao longo do tempo. Num primeiro momento, a prevenção da violência contra as mulheres residia sobretudo no conhecimento do fenómeno e na redação de legislação. Num segundo momento, a prevenção baseia-se em estratégias de intervenção específicas, sobretudo ao nível da revitimização. Em seguida, as estratégias nacionais passam a enquadrar esta violência nas desigualdades de gênero, passando a fazer parte da prevenção a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Nos documentos mais recentes, a prevenção mantém uma tónica na mudança de comportamentos e atitudes e dá particular atenção à violência reiterada entre parceiros íntimos. O plano que está atualmente em vigor pretende ir ao encontro das obrigações da Convenção de Istambul no que diz respeito à prevenção.

Ressaltando apenas algumas das boas práticas finlandesas a este nível, podemos referir a campanha "*You cannot wipe off violence*", lançada na época do Natal de 2016 e que pretendeu, com uma estratégia de proximidade, chamar a atenção para a violência doméstica. O que esta campanha traz de novo é

sobretudo uma forma de comunicação hiperlocal e reativa: quando é feita uma denúncia de violência doméstica por telefone, são imediatamente colocados posters em 15 localizações próximas do local onde foi feita a denúncia. No poster pode ler-se: "*There have been domestic violence calls from this area within the past 48 hours*" e apela à denúncia, seja como vítima seja como testemunha[17].

Outras atividades menos recentes são reveladoras da perspectiva adotada na Finlândia que engloba não apenas a violência como uma questão de direitos humanos mas também como uma questão de gênero.

Por exemplo, uma campanha lançada pelo Observatório Nacional da Violência na Finlândia, entre 2008 e 2010, que abordava as dimensões da violência doméstica incluindo a violência sexual nas relações de intimidade. Todas as campanhas desta entidade defendem os direitos humanos, a integridade física e o direito à vida não-violenta para as mulheres[18].

Mas a boa prática mais sustentada que encontramos na Finlândia é a construção e alimentação do *Finnish Homicide Monitor* (FHM), uma base de dados de homicídios que, ainda que não tenha sido pensada especificamente para a monitorização da violência contra as mulheres, representa um grande benefício em termos de prevenção. Detalharemos mais adiante esta base de dados (no capítulo relativo à recolha de dados e investigação) mas podemos desde já referi-la como uma boa prática na prevenção, já que o seu objetivo é o de criar um registro aprofundado e sistemático que sirva para a prevenção da criminalidade; em particular, no caso da violência doméstica e contra as mulheres, este conhecimento aprofundado, nomeadamente ao nível dos fatores de risco, é crucial para uma prevenção mais eficaz.

17. Para ver mais sobre a campanha, consultar http://www.adweek.com/creativity/anti-violence-ads-are-popping-helsinki-neighborhoods-within-hours-911-calls-there-175483/.

18. Para ver mais sobre a campanha, consultar http://vakivaltaobservatorio.fi/.

4.3.3. Áustria

Na Áustria, o desenho da prevenção da violência doméstica estrutura-se em três eixos (UN-DAW, 2005):

1. Prevenção preliminar/primária: no sentido de impedir o surgimento da violência (por exemplo, consciencialização, campanhas, iniciativas comunitárias, educação em direitos humanos, programas educacionais para crianças e adolescentes, medidas gerais contra a discriminação e em favor da igualdade de gênero, etc.);

2. Prevenção secundária: identificar fatores de risco e grupos de risco e trabalhar em lógicas de proximidade e apoio (nomeadamente através de programas de sensibilização em várias instituições, criação de linha de atendimento para mulheres, rastreamento de saúde, medidas para fortalecer a independência das mulheres nos níveis legal, económico e social, iniciativas que apoiam as mulheres imigrantes, etc.);

3. Prevenção terciária: medidas para evitar revitimização (por exemplo, ajudando as mulheres afetadas pela violência nas suas necessidades de reintegração, aumentar o número de casas-abrigo disponíveis, intervenções policiais eficazes, procedimentos judiciais efetivos e punitivos do agressor, etc.).

O funcionamento do sistema de Justiça e criminal na Áustria é considerado uma boa prática em termos de prevenção (UN-DAW, 2005). Para a consolidação dessa posição pioneira, a Áustria tem estado a trabalhar na produção de alterações penais e criminais para que alguns aspectos sejam melhorados e outros introduzidos nas molduras criminais e penais de forma explícita, nomeadamente:

- todas as formas de violência contra as mulheres devem ser puníveis sob pena de justiça criminal, incluindo violação no casamento;

- os atos violentos não devem receber punição menor se forem cometidos na família, pelo contrário, isso deve contar como um fator agravante;

- repressão efetiva dos atos violentos contra as mulheres, com foco em investigações completas e produção de provas inequívocas do exercício da violência;

- durante o processo penal, devem ser tomadas providências para a proteção das vítimas e a prevenção da revitimização (medidas de afastamento e de coação do agressor, obrigação do agressor de se submeter a treinamento antiviolência, afastamento por ordem judicial, etc.)

- as vítimas devem ter o direito de participar de processos criminais, fazer perguntas, trazer provas e solicitar sentenças no decurso de um processo penal ou civil;

- as vítimas devem ter direito a um advogado e assistência gratuita durante os processos penais;

- antes, durante e após as reuniões do tribunal, deve ser aplicada

uma cautela especial para garantir a segurança da vítima, o confronto com o perpetrador deve ser evitado (por exemplo, as partes devem aguardar em salas separadas);

• as vítimas devem ter o direito de serem tratadas com especial consideração, também quando prestam depoimento (não na presença do perpetrador, através de gravações de vídeo);

• os juízes, os promotores públicos e os advogados de defesa devem receber formação no tratamento sensível das vítimas, a fim de evitar uma maior traumatização;

• os cargos e gabinetes do Ministério Público devem instalar departamentos especiais que lidem com a questão da violência contra as mulheres.

Também na área da Saúde existem boas práticas ao nível da prevenção da violência doméstica. O setor da Saúde tem sido cada vez mais envolvido no desenvolvimento de novas estratégias de intervenção neste campo. Os profissionais de Saúde desempenham um papel fundamental na identificação de sinais iniciais de violência e no apoio a mulheres e crianças maltratadas. As mulheres que sofreram violência e que sofrem de lesões ou problemas de saúde são muito mais propensas a recorrer a uma sala de emergência ou a médicos de clínica geral do que a um centro de aconselhamento ou à polícia. Foi por isso que ocorreram nos últimos anos, em várias províncias da Áustria, projetos educacionais que consistem em seminários, *workshops* e eventos de informação para pessoal médico. Ainda para melhorar a resposta à violência doméstica, quer em termos de proteção como de prevenção, a cidade de Viena criou um currículo para profissionais de saúde sobre como lidar com as vítimas de violência doméstica (EIGE, 2014).

Um outro exemplo de boas práticas na prevenção da violência doméstica, desta feita levada a cabo por ONG austríacas, é o projeto intitulado "*Behind the Facade*".

Em 2005, algumas ONG de apoio às vítimas de violência doméstica decidiram levar a mensagem à população através de uma exposição itinerante. A ideia deste projeto foi contar a história do abuso e de violência perpetrada no espaço da casa, construindo as várias divisões de um apartamento e fazendo com que os visitantes caminhassem de uma sala para outra, passando por uma experiência de presenciar diretamente o abuso e a violência domestica. Neste percurso pretendia-se que os visitantes adotassem uma compreensão das causas da violência familiar, o que significa na prática, o que a lei diz e quais são as fontes de ajuda disponíveis.

A exposição ganhou vários prémios e percorreu 29 locais em toda a Áustria e também foi convidada para eventos no exterior. Já foi visitada por 15.000 pessoas, muitas delas integradas em grupos escolares[19].

4.3.4. Portugal

O V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero 2014-2017 (V PNPCVDG) delineia as principais diretrizes nacionais em termos de boas práticas no que respeita à prevenção. A informação, a sensibilização e a educação são fundamentais para prevenir a violência de gênero e a violência doméstica. Este Plano é a ferramenta nacional mais atual de promoção de boas práticas ao nível do combate à violência de gênero, incluindo a doméstica, de que Portugal dispõe.

A estratégia de prevenção nacional contra a violência de gênero, incluindo a doméstica, integra 18 medidas dirigidas a grupos específicos e estratégicos, assentando num esforço conjunto e em rede, que envolve a Administração Pública central, a Administração Pública local, as organizações não-governamentais e as empresas. Nesse sentido, Portugal preparou algumas medidas de promoção da prevenção da violência de entre as quais destacamos as seguintes:

• Realizar seminários/conferências sobre a temática da violência doméstica e de gênero, incluindo o assédio sexual e moral, o casamento forçado e as novas formas de violência, designadamente o *stalking* e a violência praticada através de novas tecnologias;

• Intensificar o papel dos municípios na prevenção e combate à violência doméstica e de gênero, com enfoque no papel das redes locais e regionais;

• Realizar ações de sensibilização e de informação particularmente dirigidas à comunidade educativa, sobre a violência doméstica e de gênero, abordando em especial os temas do *bullying*, da violência exercida através de novas tecnologias e da violência no namoro;

• Elaborar e divulgar guiões e outros materiais informativos e pedagógicos dirigidos à comunidade educativa;

• Dinamizar bolsas locais de animadores(as) juvenis, constituídas por voluntários(as), visando a prevenção da violência no namoro.

19. Para ver mais sobre a campanha, consultar http://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/austria/taking-message-masses.

• Realizar ações de sensibilização sobre violência doméstica e de gênero dirigidas a imigrantes e à comunidade cigana.

• Realizar ações de sensibilização sobre violência entre pessoas LGBT, no âmbito de relações de intimidade;

• Promover e monitorizar ações de sensibilização e aconselhamento realizadas pelas forças de segurança, dirigidas às pessoas idosas enquanto potenciais vítimas de crime com particular atenção à vulnerabilidade das mulheres, designadamente as residentes em meio rural;

• Divulgar o Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD), em simultâneo com a divulgação de notícias sobre violência doméstica e de gênero na comunicação social;

• Incentivar a integração de conteúdos disciplinares sobre violência doméstica e de gênero nos *curricula* académicos dos ciclos de estudo de ciências sociais e humanas;

• Desenvolver nas unidades curriculares de cursos de formação pré -graduada e pós -graduada para estudantes universitários a área da violência doméstica e maus-tratos.

Um exemplo de boas práticas, de resto destacado pelo Instituto Europeu de Igualdade de Gênero (EIGE), é o modelo integrado de intervenção sobre a violência interpessoal em todo o ciclo de vida criado pelo Ministério da Saúde e coordenado pela Direcção-Geral da Saúde e intitulado Prevenção da Violência em Adultos da Ação de Saúde sobre Gênero, Violência e Ciclo de Vida (Despacho nº 5656/2017). Entre outros objetivos, este modelo integrado de intervenção visa prevenir a violência interpessoal, especificamente violência doméstica, perseguição, violência no namoro, violência contra idosos, violência indireta e tráfico de seres humanos. Para implementar esta ação foram formadas e treinadas equipes multidisciplinares de prevenção de violência contra adultos, que têm, entre outras, a competência de reunir e organizar estatísticas sobre casos de violência atendidos em ambientes de Saúde nomeadamente centros de saúde e hospitais.

Um outro exemplo de boas práticas de prevenção é a elaboração de um guia técnico sobre violência interpessoal para profissionais de saúde que aborda as questões do diagnóstico e intervenção em serviços de saúde. Este manual foi distribuído aos profissionais de saúde para aumentar a sua sensibilidade sobre o fenómeno da violência doméstica e interpessoal e reforçar a eficácia da sua intervenção. Este documento constitui uma ferramenta essencial para reconhecer contextos e fatores de risco, intervir com as vítimas e encaminhar casos de violência a um conjunto de serviços diferentes. Também permite uma articulação de princípios de prevenção em serviços, incrementar recursos institucionais e definir fluxogramas para intervir na violência interpessoal.

Recentemente, com a realização de estudos de âmbito municipal sobre a violência de gênero, mais próximos das pessoas e dos contextos de vitimação, foi possível recolher informação de variáveis demográficas, económicas, sociais e culturais e identificar as principais dimensões que é necessário focar na prevenção a curto, médio e longo prazos, bem como as dificuldades que é necessário vencer. Espera-se que, do ponto de vista das políticas públicas, os resultados do estudo estejam refletidos no II Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero, da Câmara Municipal de Lisboa, a implementar em 2018.

4.3.5. Itália

A Itália é considerada um exemplo de boas práticas ao nível da prevenção de violência doméstica, especificamente no que se refere à formação de profissionais que trabalham no terreno, algo incluído no plano de ação em nível nacional (CIDU, 2016). Em particular, o plano prevê a preparação de cursos de formação específicos para a polícia utilizando modelos comportamentais e organizacionais já testados. Paralelamente, estão também contempladas ações de formação para profissionais do sistema judiciário para facilitar as sessões de interrogatório e o decorrer das sessões em tribunal, nomeadamente em termos de cuidados a ter com as vítimas.

Estas formações são sobretudo destinadas aos seguintes grupos-alvo: polícias, assistentes sociais, profissionais de Saúde, centros contra a violência, organizações sem fins lucrativos de mulheres, etc. O grande enfoque desta formação especializada de profissionais é desenvolver capacidades para responderem adequadamente às vítimas e/ou perpetradores.

A Itália tem igualmente vindo a trabalhar na coordenação e integração de respostas à violência através da constituição de equipes e grupos multi-agência e multidisciplinares no sentido de produzir medidas de prevenção e proteção à vítima mais eficazes. Estes grupos intersetoriais têm desenvolvido manuais e diretrizes, bem como protocolos de intervenção geralmente visando grupos de profissionais que

incluem: forças policiais, os setores Judiciário (Ministério Público), social e de saúde e ONGs femininas. Este grupo de trabalho, que envolve vários profissionais que lidam no terreno com as situações de violência doméstica, tem vindo a demonstrar ser muito eficaz na definição dos princípios de intervenção entre profissionais que geralmente trabalham em diferentes setores segmentados, mas cujo trabalho em conjunto é crucial para uma coordenação eficaz (EIGE, 2015).

4.4. Boas práticas na recolha, tratamento e análise de dados sobre a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero

Anteriormente, no ponto 3.3, fizemos uma análise sobre as principais fontes de dados relativamente à violência contra as mulheres, doméstica e de gênero – dados dos inquéritos de vitimação e dados administrativos -, e discutimos as vantagens e desvantagens do uso de uns e de outros, assim como a sua complementaridade na definição, implementação e avaliação eficiente das políticas públicas.

Agora, neste ponto, começaremos por acrescentar informação relativa a boas práticas em três dos países europeus selecionados (Portugal, Finlândia e Itália), para depois nos centrarmos nos dados do cadastro nacional e do feminicídio. Todavia, gostaríamos ainda de referir, que relativamente a boas práticas, e mesmo que não fazendo parte dos países selecionados neste Projeto, deverá referir-se a recolha de dados relativamente ao feminicídio, como *The Femicide Census*, efetuada em Inglaterra e no País de Gales (Brennan, 2016), ou *The Femicide Monitoring Project*, na Irlanda (Women's Aid Ireland, 2016)[20]. No contexto mais geral da violência contra as mulheres, a Croácia dispõe de uma base de dados onde é recolhida informação proveniente não apenas das participações às polícias, mas também da Justiça e da Segurança Social. Atualmente, o maior problema reside na falta de disponibilização desta informação que teria uma grande impacto na adoção de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres (EIGE, 2016b).

4.4.1. Boas práticas nos países selecionados

4.4.1.1 Finlândia

O primeiro programa nacional para a prevenção da prostituição e da violência contra as mulheres, que foi levado a cabo entre 1998 e 2002, incluía já a dimensão da investigação e conhecimento do fenómeno nas suas estratégias de prevenção.

O Plano de Acção para a Redução da Violência Contra as Mulheres, o primeiro dedicado especificamente a esta temática, bem como o compromisso assumido aquando da assinatura da Convenção de Istambul, têm a investigação e a recolha de dados como um dos seus grandes objetivos. Aquele plano de ação, em vigor entre 2011 e 2015, veio ainda reforçar a necessidade de aprofundamento do conhecimento ao nível do feminicídio ao revelar que, na Finlândia, as mulheres têm uma probabilidade 4 vezes maior de serem mortas pelo seu parceiro ou ex-parceiro do que os homens na Finlândia e ainda que vários dos homicídios onde a vítima era uma mulher poderiam provavelmente ter sido evitados se as medidas apropriadas tivessem sido tomadas pelas autoridades quando a violência chegou ao seu conhecimento (antes da ocorrência do homicídio) (MSAH, 2010).

Estas informações emergem dos dados recolhidos pelo *Finnish Homicide Monitor* (FHM), base de dados que, desde 2002, é financiada por fundos estatais e pelo *Institute of Criminology and Legal Policy* (Universidade de Helsínquia), pelo *National Police Board* e pela *Police College Research Unit*. O objetivo do FHM é monitorizar o fenómeno do homicídio, criar um banco de dados para investigações aprofundadas e servir para fins de prevenção. O protocolo de colaboração vigora até 2019 e está a servir de base ao desenvolvimento do *European Homicide Monitor* (EHM), cujos parceiros incluem atualmente a Finlândia, a Holanda, a Suécia, a Noruega, a Estónia e a Suíça. Informação acerca deste projeto, incluindo os desafios metodológicos que se colocam, pode ser consultada no artigo com o título *Homicide in Finland, the Netherlands, and Sweden: First findings from the European homicide monitor* (Liem *et al.*, 2013).

Especificamente, o FHM usa uma arquitetura de dados baseada em vítimas e é atualizado regularmente. Para cada caso, é apenas considerado um agressor, aquele que é identificado pela polícia como o principal agressor. Os dados são recolhidos diretamente do investigador principal de cada caso de homicídio num formulário-padrão eletrónico, após o crime ter sido resolvido e a investigação ter sido encerrada. Em processos que não são finalizados num prazo razoável, os dados disponíveis são registrados cerca de um ano após o início da investigação. Em qualquer caso, é obrigatório que os agentes investigadores preencham o questionário.

20. Ambos os projetos assentam na recolha de dados a partir de notícias veiculadas pelos media, à semelhança do Observatório das Mulheres Assassinadas, da União de Mulheres Alternativa e Resposta (Portugal), referido no relatório anterior.

Esta base de dados é uma fonte de elevada qualidade para a análise do feminicídio, uma vez que inclui informação sobre: a relação entre a vítima e o agressor (parceiro, ex-parceiro, mãe, pai, filho, outro familiar, conhecido, desconhecido); caracterização demográfica (sexo, idade, estado civil); principais características dos homicídios cometidos; o percurso criminal anterior do agressor; e os sinais de alerta (providências cautelares, casas-abrigo, ameaças, medos), particularmente importantes nos casos de violência nas relações de intimidade, onde os estudos têm mostrado que existe uma forte probabilidade de ocorrência de um homicídio após anos de violência repetida. Este novo instrumento permitiu o apuramento de dados mais aprofundados sobre o feminicídio, uma vez que as estatísticas nacionais sobre as causas de morte não incluíam, por exemplo, dados sobre homicídios cometidos por parceiros ou ex-parceiros que não coabitam com a vítima.

A base de dados inclui ainda informação acerca dos motivos do crime, como vingança, fim de uma relação violenta, disputa doméstica, crime de honra, doença mental ou ciúme. O *Institute of Criminology and Legal Policy* publica regularmente relatórios e os números relativos ao feminicídio são amplamente utilizados, nomeadamente por ONG que trabalham na área da violência de gênero. Estes dados, como vimos, foram utilizados como referencial na elaboração do plano de ação nacional para reduzir a violência contra as mulheres 2010-2015 e fornece dados sobre o feminicídio de acordo com a Convenção de Istambul.

Tendo como principal objetivo a produção de conhecimento que possa reverter estratégias de prevenção, pretende-se conhecer mais sobre os contatos anteriores da vítima e do agressor com a justiça criminal. Atualmente, esta operação é feita através de estatísticas judiciais do *Legal Register Center* (que apenas identificam o crime); espera-se que, no futuro, os crimes anteriores sejam retirados diretamente dos dados da polícia. Isto permitirá perceber se o crime foi cometido pelo suspeito do homicídio.

Esta base de dados apresenta informação mais detalhada do que outras fontes de homicídio na Finlândia. A recolha é feita de forma sistemática e permite comparações ao longo do tempo e entre diferentes regiões. De fato, um dos principais fatores de sucesso parece ser a sistematicidade da informação – os dados são continuamente atualizados desde 2002 –, assegurada por um comprometimento político forte por parte dos ministérios finlandeses, patente também na disponibilização de recursos financeiros que garantem a sua continuidade.

4.4.1.2. Portugal

Em Portugal, o Observatório Nacional de Violência e Gênero (ONVG) tem desempenhado um papel relevante na recolha de dados e investigação científica no domínio da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, em todas as suas dimensões, causas e efeitos, e graus de perigosidade, incluindo o homicídio, dentro do princípio de que este é uma "pequena ponta do icebergue" de toda a violência efetivamente praticada.

Trata-se de um observatório regido segundo critérios científicos, que está sedeado na Universidade[21] e tem uma equipe de investigadores/as todos/as doutorados/as, uma Comissão Científica de especialistas doutorados/as nacionais e internacionais, mas que conta, também, com uma ligação à sociedade envolvente, através de uma Comissão de Parceiros, onde estão a agência governamental da igualdade *CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Gênero* e várias ONG.

Toda a investigação realizada pelo ONVG tem como grande objetivo ser socialmente útil, produzindo um conhecimento científico rigoroso que permita o apoio à definição, intervenção e avaliação das Políticas Públicas.

Ainda que uma melhor análise das atividades do ONVG possa ser feita a partir do site http://onvg.fcsh.unl.pt, elencam-se em seguida algumas das principais boas práticas do ONVG, na recolha, tratamento e análise de dados conducentes ao apoio às Políticas Públicas em Portugal e na Europa.

A equipe de investigação do ONVG realizou todos os estudos nacionais de prevalência de violência doméstica e violência de gênero efetuados até agora em Portugal, bem como os que se referem ao conhecimento sobre as consequências (custos) e causas dessa violência.

O primeiro, em 1995, designado por Violência Contra as Mulheres (Lourenço, Lisboa & Pais, 1997), constituiu-se como a primeira radiografia sobre a violência contra as mulheres no território continental português. Os resultados permitiram ter uma visão global da prevalência do fenómeno na escala nacional e ensaiar a sua contextualização sociocultural, através da análise simultânea das características das vítimas e dos tipos de atos praticados (violência física, psicológica, sexual e discriminação sociocultural).

Os resultados deste estudo tiveram um grande impacto na definição das

21. O ONVG/CICS.NOVA está sedeado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e conta com a colaboração de agências governamentais e outra entidades públicas, bem como de várias ONG.

políticas públicas em nível nacional, nomeadamente na passagem do crime de violência doméstica de semi-público para público e nas orientações do Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (1999-2002).

O segundo, Inquérito Nacional à Violência de Gênero, em 2006 (Lisboa, Barroso, Patrício & Leandro, 2009), já referido, foi o primeiro estudo nacional que incluiu mulheres e homens, numa perspectiva comparativa não só com os dados de 1995, como de comparação entre mulheres e homens. Refira-se que as conclusões deste estudo foram reconhecidas pelo Conselho da Europa nas suas recomendações e, mais tarde, na Convenção de Istambul.

Ainda de referir a realização do Inquérito à Violência de Gênero na Região Autónoma dos Açores, em 2008 (Lisboa, Miguens, Cerejo, & Favita, 2009) que serviu de base ao Plano Regional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica da Região Autónoma dos Açores (Presidência do Governo Regional, 2010).

São ainda da responsabilidade da mesma equipe do ONVG diversos estudos nacionais, pluridisciplinares e envolvendo várias instituições, sobre dimensões específicas como os Custos Sociais e Económicos da Violência Contra as Mulheres (Lisboa, Carmo, Vicente, Nóvoa, Barros, Roque, Silva, Franco & Amândio, 2003); Saúde e a Violência Contra as Mulheres (Lisboa, Vicente & Barroso, 2005); e Custos Económicos da Prestação de Cuidados de Saúde às Vítimas de Violência (Barros, Lisboa, Cerejo & Barrenho, 2008).

Estes estudos sobre as consequências da violência exercida contra as mulheres permitiram igualmente abrir caminho para a análise das causas da violência, nomeadamente quanto às dimensões de gênero. Os resultados destas pesquisas são ainda hoje referência do Conselho da Europa, sendo citados no relatório final da *Task Force to Combat Violence Against Women, Including Domestic Violence*, bem como do *European Institute for Gender Equality* (EIGE), de que os membros da equipe são peritos internacionais.

Também outros estudos foram levados a cabo e contribuíram para o conhecimento mais aprofundado do fenómeno da violência doméstica e de gênero nas suas diferentes dimensões. É o caso dos projetos Violência Contra as Mulheres detectada nos Institutos de Medicina Legal, onde se observou um tipo de violência que configura maior gravidade legal, uma vez que aqueles processos têm por finalidade o prosseguimento pela via judicial (Lisboa, Barroso, e Marteleira, 2003).

Especificamente no domínio das causas da violência, refira-se ainda o projeto Rupturas, Emoções e Sentimentos e Desigualdades de Gênero, onde se procurou compreender os fatores socioculturais que condicionam a ação dos atores sociais no contexto da violência, em particular a reação das vítimas. Partiu-se da hipótese de que tal ação é fortemente condicionada por valores, modelos, estereótipos e papéis de gênero, interiorizados sob a forma de “emoções sociais” e “sentimentos” (Cerejo, 2014).

Mais recentemente, o ONVG liderou um grupo de investigação pluridisciplinar para realizar o primeiro estudo de âmbito nacional sobre a Mutilação Genital Feminina em Portugal (Lisboa, Cerejo, Teixeira, *et al.*, 2015).

Passando a uma abordagem de maior proximidade, identificada como fundamental para uma intervenção e prevenção eficazes da violência doméstica e de gênero, o ONVG desenvolveu o primeiro Inquérito Municipal à Violência Doméstica e de Gênero no Concelho de Lisboa, em 2016 (Lisboa, Rosa, Teixeira, & Cerejo, 2017). Este inquérito é pioneiro em Portugal por obter informação estatisticamente significativa sobre este tipo de violência ao nível da freguesia e por permitir analisar novos indicadores relativos à percepção de segurança, aos valores de gênero, à discriminação em função da orientação sexual e à análise das dificuldades no contato com as entidades de apoio às vítimas.

Ainda que o conhecimento produzido pela equipe de investigação do ONVG tenha influenciado as políticas públicas em Portugal, desde os anos 90 do século passado, no domínio da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, de uma forma geral, de um modo mais direto e operacional foi mesmo responsável: pelo Estudo de Avaliação do III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, em 2010; pelo Estudo de Avaliação do Plano Nacional contra a Violência Doméstica, em 2000; e pela elaboração do Plano Regional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica nos Açores. Foi ainda corresponsável pela elaboração e implementação do I Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero – Município de Lisboa (2014-2017), participando agora na elaboração do II Plano Municipal de Lisboa e no VI Plano Nacional.

No que diz respeito aos dados administrativos, encontram-se em Portugal boas práticas ao nível da informação recolhida pelas forças de segurança. Teremos oportunidade de detalhar mais adiante o trabalho que é feito pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna a este nível (e

que já foi também referido no 1º relatório parcial), mas importa aqui destacar o que é realizado pelas organizações governamentais relativamente à avaliação de risco das vítimas de violência doméstica e à análise dos homicídios conjugais.

Os dados das participações de violência doméstica às forças de segurança são recolhidos, desde 2006, através de um instrumento estandardizado (auto de notícia padrão) e que inclui informação relativa não apenas à vítima como também ao agressor e ao contexto da ocorrência. A partir de 2014, a base de dados de violência doméstica (BDVD) passou a incluir o resultado da avaliação de risco feita pelas forças de segurança aquando da apresentação da queixa. A avaliação de risco no contexto das forças de segurança surge da necessidade de melhorar a metodologia utilizada, no sentido de fornecer uma proteção eficaz às vítimas, em linha com o previsto na legislação nacional e com os compromissos internacionais.

A avaliação do risco é feita através de duas versões diferentes do instrumento: a ficha RVD 1L é aplicada aquando da participação de VD, no momento da elaboração do auto de notícia padrão/ denúncia de violência doméstica ou aquando de um aditamento a um auto. Também é aplicada quando a força de segurança se desloca ao local da ocorrência; a RVD 2L é aplicada quando se procede à reavaliação do risco, ou seja, numa fase posterior à do registro da participação da ocorrência (policiamento de proximidade e/ou investigação criminal). O Observatório Nacional de Violência de Gênero (ONVG), através das/os suas/seus investigadoras/os, tem vindo a produzir conhecimento e a elaborar metodologias para o estudo destas situações de risco, a partir dos dados das polícias, nomeadamente para o concelho de Lisboa.

Todos os dados recolhidos a partir das participações às polícias são objeto de tratamento e análise por parte da SGMAI e os resultados são publicados anualmente em dois relatórios: um mais alargado que inclui todos os tipos de criminalidade (Relatório Anual de Segurança Interna) e outro específico sobre a violência doméstica, que inclui uma análise mais pormenorizada dos dados (Relatório de Monitorização da Violência Doméstica).

Considerando que "os homicídios de natureza conjugal e familiar não são atos aleatórios e seguem frequentemente uma história de abuso e violência" (Castanho, 2015), a avaliação de risco e a concomitante proteção da vítima constitui-se como um elemento-chave na prevenção do feminicídio conjugal.

Nesse sentido, a lei nº 112/2009 (que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas), na sua versão atualizada pela Lei nº 129/2015, define no seu Artigo 4.º-A que "Os serviços da Administração Pública com intervenção na proteção das vítimas de violência doméstica realizam uma análise retrospetiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica e que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, visando retirar conclusões que permitam a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos respetivos procedimentos".

4.4.1.3. Itália

Uma boa prática italiana quanto à recolha de dados sobre a violência de gênero, incluindo a doméstica, é desenvolvida pelo Observatório Provincial sobre Violência de Gênero, que reúne informação sobre denúncias relacionadas com violência contra as mulheres na Província Autónoma de Trento.

A iniciativa é implementada em colaboração com as autoridades do município, a polícia e a Universidade de Trento.

O observatório foi criado em 2012 e inclui queixas coletadas pelos gabinetes do Ministério Público de Trento e Rovereto e pela polícia local.

Graças à colaboração de todas estas instituições, dados sobre violência contra mulheres estão agora disponíveis e representam uma base sólida para formular políticas e medidas para combater a violência contra as mulheres.

4.4.2 Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

O suporte para a elaboração de bases de dados tão completas quanto possível e com informação cientificamente controlada decorre da consciência de que esse conhecimento é determinante na definição políticas públicas e na intervenção eficiente e sustentada no contexto europeu (CoE, 2008; EIGE, 2016c).

O Concelho da Europa, através da *Task Force to Combat Violence Against Women, including Domestic Violence*, levou a cabo um importante trabalho ao nível da reflexão sobre a recolha de dados e pré-requisitos para políticas efetivas de combate à violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica. Os resultados do trabalho da *Task Force* nesta área, apresentados em Lisboa em 2007 e reproduzidos

em publicação no ano seguinte (CoE, 2008), revelam uma clara necessidade dos dados servirem de base de conhecimento fundamental para a intervenção e a prevenção da violência.

Se os dados recolhidos a partir de inquéritos de vitimação são fundamentais para o conhecimento sobre o fenómeno da violência doméstica e de gênero (incluindo as suas causas e consequências) e para o desenho de políticas públicas eficazes, os dados administrativos constituem-se sobretudo como fontes de informação acerca de como as diferentes instituições (Polícia, Justiça, Segurança Social, etc.) estão a dar resposta às vítimas de violência. São, então, essenciais para a monitorização da eficácia da legislação, políticas e objectivos definidos nos planos nacionais de ação.

Sabemos, aliás, que os dados administrativos, nomeadamente os das participações às polícias, captam apenas uma pequena parte da larga dimensão do fenómeno, como referimos anteriormente. Observamos isso mesmo no contexto português, onde os dados do último inquérito nacional à violência de gênero revelam que apenas 5,2% das vítimas que tinham sofrido violência havia mais de um ano tinham contactado a polícia (Lisboa *et al*., 2009).

Situação semelhante observa-se em nível da UE, onde apenas 14% das mulheres europeias reportou o incidente mais sério de violência perpetrado por um parceiro íntimo à polícia (FRA, 2014).

Percebe-se, então, que dados administrativos e dados recolhidos a partir de inquéritos de vitimação ocupam lugares distintos na produção de informação, ainda que ambos sejam fundamentais para o desenvolvimento de políticas e serviços adequados e eficazes.

Os primeiros para conhecer a dimensão e configuração do fenómeno em todas as suas variáveis, incluindo as económicas e socioculturais, e os segundos para saber como as agências governamentais lidam com as vítimas e agressores. De fato, sendo o objetivo da recolha de dados, de que tipo for, a eliminação da violência contra as mulheres e não apenas a sua mensuração (CoE, 2008), é fundamental ter este princípio sempre presente, a par da garantia dos direitos das mulheres, enquanto pessoas e enquanto vítimas. O que é referido em relação às mulheres aplica-se a toda a violência doméstica e de gênero.

É a partir deste referencial de conhecimento já adquirido que devem ser interpretadas as possibilidades e limitações dos dados do Cadastro Nacional.

O caso português constitui-se como um bom exemplo no que diz respeito à recolha de dados, tanto ao nível dos inquéritos de vitimação como de dados administrativos das participações às polícias. Face aos objetivos do presente capítulo, relativo ao Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, focar-nos-emos na experiência portuguesa relativa à recolha, tratamento e análise de dados administrativos, particularmente aqueles que resultam das participações apresentadas às forças de segurança.

Em Portugal, conforme previsto no artigo 37.º-A da lei nº 112/2009 (alterada pela Lei nº 129/2015), foi criada uma base de dados de violência doméstica (BDVD), onde são registradas todas as ocorrências participadas às forças de segurança (PSP e GNR).

As autoridades policiais registam as situações de violência doméstica segundo o Artigo 152.º do Código Penal – que define o crime de violência doméstica[22]. Desde o ano de 2006, as forças de segurança utilizam um auto de notícia padrão para o registro das participações de violência doméstica (Quaresma, 2012), tendo, a partir de 2014, passado a incluir uma avaliação de risco como parte integrante do processo (SGMAI, 2015).

A BDVD inclui, portanto, não apenas os dados recolhidos a partir do auto de notícia padrão como também da ficha de avaliação de risco.

Esta base de dados é enviada anualmente à Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) que procede à sua análise e disponibiliza relatórios anuais de monitorização da violência doméstica.

No artigo 37.º-A da Lei nº 112/2009 (alterada pela Lei nº 129/2015) são definidos todos os princípios orientadores da constituição e manuseamento da BDVD.

Está, portanto, legalmente definido que os objetivos exclusivos da BDVD são: "a) Contribuir para o conhecimento do fenómeno e para o desenvolvimento da política criminal e da política de segurança interna em matéria de violência doméstica, disponibilizando

22. Lembramos: Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais: a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge; b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; c) A progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou d) A pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite; é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

informação, sem qualquer identificação de dados pessoais; b) Contribuir para a prevenção e investigação criminal do fenómeno, na prossecução das atribuições e competências do Ministério Público e das forças de segurança".

Estipula, ainda, que os dados são os provenientes das participações de VD às forças de segurança e, portanto, recolhidos por estas aquando da apresentação de denúncia. Apenas têm acesso à BDVD: "a) Os trabalhadores da SGMAI credenciados para utilizar a base de dados com a finalidade de extração de dados, que não acedem a dados pessoais; b) Os trabalhadores da SGMAI credenciados para utilizar a base de dados com a finalidade de garantir a coerência e a fiabilidade da informação, acedendo, no que respeita a dados pessoais, apenas ao NUIPC [número único identificador de processo-crime]"; "Os elementos das forças de segurança (GNR e PSP), credenciados para o efeito, acedem aos registros constantes da BDVD para efeitos de investigação criminal e de aperfeiçoamento das práticas de policiamento da violência doméstica" e "o Ministério Público, enquanto titular da ação penal, acede através de elementos credenciados para o efeito, aos registros constantes da BDVD, com a finalidade de coadjuvar a atividade de prevenção e investigação criminal do fenómeno da violência doméstica". Todas as pessoas que acedem à base de dados estão sujeitas ao dever de confidencialidade.

Por último, a lei prevê ainda que a BDVD seja notificada à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Os dados recolhidos para esta base de dados são bastante completos e incluem informação relativa ao denunciante, à vítima (caracterização sociodemográfica, dependência económica), ao denunciado (caracterização sociodemográfica, posse de armas, consumos de álcool e drogas), ao número de filhos e ao contexto da ocorrência (local, data, hora, presença de menores, outras vítimas, testemunhas).

Em Portugal, não existe um registro único para a vítima de VD, transversal a todas as entidades que possam intervir no caso.

Existe, sim, em nível nacional, o número único identificador de processo-crime (NUIPC) usado pelo sistema judicial e pelos diferentes órgãos de polícia criminal (Portaria nº 1223-A/91, de 30 de dezembro, alterada pela Portaria nº 116/2014, de 30 de maio). Este identificador único tem um objetivo, sobretudo administrativo, e é usado apenas para identificar processos-crime, sendo aplicável a todos os crimes, independentemente da sua natureza. A sua operacionalização tendo em vista a organização de um cadastro nacional tem tido várias dificuldades, particularmente quanto à heterogeneidade das organizações envolvidas e à natureza sensível da informação.

Mais recentemente, aquando da discussão para a elaboração do I Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero no concelho de Lisboa, aventou-se a possibilidade de constituir, enquanto experiência-piloto, uma base de dados que pudesse coligir a informação relativa às vítimas de violência doméstica, nas diferentes dimensões da intervenção e do apoio. O objetivo seria, por um lado, o de, ao recolher diferentes tipos de informação num único registro, prevenir a revitimização. Ou seja, as diferentes entidades contactadas pela vítima teriam acesso às informações prestadas anteriormente, o que evitaria à vítima ter de repetir o relato do seu caso cada vez que se dirige a uma entidade diferente. Por outro lado, este registro centralizado permitiria uma melhor qualidade dos dados administrativos apurados, já que evitaria duplicações de contagens, como acontece se quisermos juntar manualmente os dados das várias entidades (polícias, ONG, etc.).

Foram, no contexto desta discussão, colocadas várias reservas à constituição de uma base de dados deste tipo, em particular uma em que a unidade fosse a vítima, ou seja, o equivalente à constituição de uma ficha única de identificação da vítima.

Em primeiro lugar, foram levantadas questões relativas à proteção da privacidade das vítimas. Um registro que concentre e cruze informações detalhadas relativas a várias dimensões das suas vidas (contatos com a Polícia, com a Saúde, com a Segurança Social, com o Instituto de Emprego, etc.) tem um enorme potencial de devassa da privacidade. Além disso, pode gerar processos de estigmatização. A própria Lei da Proteção de Dados (Lei nº 67/98, atualizada pela Lei nº 103/2015) estabelece como princípio que o tratamento de dados pessoais deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, bem como pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais[23].

Por outro lado, a confiança das pessoas nas diferentes instituições

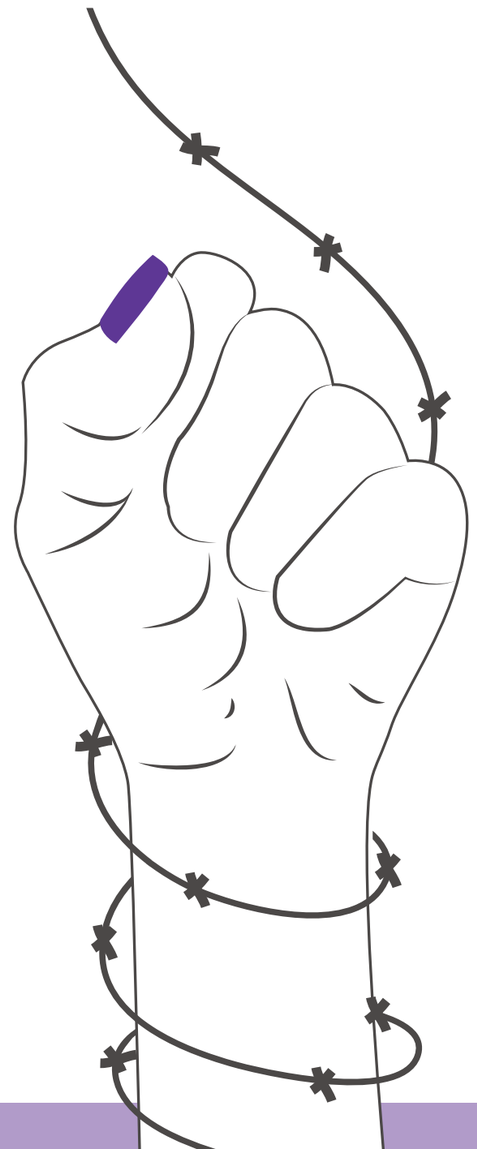
23. Princípio semelhante ao que encontramos na lei lituana, onde a lei de proteção legal de dados pessoais prevê que os dados pessoais podem apenas ser tratados mediante o consentimento do visado, norma aplicável igualmente às pessoas vítimas (Blažyté & Vaigé, 2014).

pode ser diferenciada: elas não têm necessariamente o mesmo grau de confiança nas ONG de apoio às vítimas, na polícia, na Saúde, etc. Nesse sentido, o pedido de consentimento de partilha das informações pessoais pode gerar uma desconfiança generalizada que pode, por sua vez, resultar numa retração da vítima na procura de apoio.

Por último, coloca-se a questão da salvaguarda da privacidade em nível legal. A Constituição da República Portuguesa, na alínea 5 do artigo 35.º, proíbe a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. Face a esta limitação, em Portugal, poder-se-ia apenas pensar num registro único em nível local ou, mantendo a ambição nacional, usar outro nível de registro, de caso e não de pessoa. Esta opção não evitaria, contudo, a duplicação de registros para as mesmas pessoas limitando, desta feita, o potencial da base de dados face aos modelos que existem atualmente.

Outra experiência europeia que pode ser mobilizada a propósito do Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é o trabalho realizado na Finlândia no contexto da constituição de uma base de dados nacional de homicídios. Ainda que não tenha sido constituída com o propósito específico de monitorizar a violência contra as mulheres ou doméstica, representa uma boa prática europeia relativamente à coleta sistemática de dados, tanto que está a servir de base para a constituição de uma base de dados europeia.

Como vimos, aquela base de dados inclui, para além de informação relativa à vítima, ao agressor, às características dos homicídios, ao percurso criminal do agressor e aos sinais de alerta, dados acerca dos motivos do crime, como vingança, fim de uma relação violenta, disputa doméstica, crime de honra, doença mental ou ciúme.



5. Conclusões

Numa primeira síntese da análise dos dados recolhidos em relação aos países da UE, várias conclusões podem ser retiradas. A primeira é que a violência contra as mulheres, doméstica e de gênero é um grave problema de direitos humanos, com consequências na vida das pessoas e na sociedade, inclusive do ponto de vista econômico, que afeta a generalidade dos países, incluindo os mais ricos. Hoje, existe, também, a consciência de que é um problema político, que afeta a própria essência da constituição das sociedades democráticas. As soluções encontradas para ajudar a resolver este problema variam em função dos países e da especificidade do processo histórico em cada um. Essa heterogeneidade de soluções tem hoje uma matriz comum, que é a Convenção de Istanbul. Em certos casos, o seu conteúdo já era praticado em alguns países; noutros, constitui um guia na implementação de novas medidas. Medidas que abrangem a **Proteção e apoio às vítimas**, no sentido de proteger as vítimas de qualquer novo ato de violência; **Investigação, processamento, direito processual e medidas de proteção**, assegurando que as investigações e os processos judiciais sejam prosseguidos sem atraso injustificado e tomando as medidas legislativas em conformidade

com os direitos humanos e no gênero; **Prevenção**, no sentido de prevenir a violência em todas as dimensões, incluindo as mudanças nos padrões de comportamento socioculturais em função do gênero; e **Recolha de dados e investigação,** tendo em vista o tratamento e análise sistemática e monitorização de dados revelantes para a eliminação da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero.

Atendendo aos objetivos do projeto Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil, deu-se uma particular atenção ao ponto da coleta, tratamento e análise de dados, cuja análise das boas práticas nos países selecionados nos permite retirar várias conclusões.

Por um lado, começa por se observar uma multiplicidade de fontes de informação e uma grande diversidade de dados recolhidos. De fato, um conjunto alargado de entidades procedem à coleta de informação, mas fazem-no tendo em vista as necessidades dos seus próprios serviços, não se tendo observado uma estratégia concertada de coleta de dados, patente na não uniformidade da informação recolhida.

Por outro lado, no que diz respeito aos inquéritos de vitimação, encontramos a presença de diferentes metodologias, visíveis não apenas no processo de inquirição, como também nas populações inquiridas, na forma como a prevalência é medida e nos tipos de violência contemplados.

Um elemento surge, contudo, comum aos inquéritos de vitimação, que é o fato de apenas uma pequena proporção de vítimas participar da violência às forças de segurança (polícias). Por este motivo, os dados administrativos devem sempre ser utilizados tendo presentes as suas limitações, na medida em que refletem um quadro subavaliado de vitimação; no volume de casos considerados e nas variáveis de caracterização utilizadas.

Ainda que os dados administrativos se revistam de uma grande importância, porque são recolhidos de forma regular e sistemática, eles não devem constituir-se como a base fundamental para a definição de políticas públicas nesta área, porque, como vimos, só refletem uma pequena parcela do fenômeno. Por outro lado, os inquéritos de vitimação estão mais próximos da realidade e contém mais variáveis de caracterização sociocultural, ainda que não a cobrindo na totalidade, sendo por isso mais reveladores do quadro de vitimação de um país, ainda que tenham a limitação de não serem aplicados com uma regularidade anual, que permita uma monitorização frequente do fenômeno.

Face ao exposto, a definição de políticas públicas na área da prevenção e combate à violência doméstica e de gênero deve ter como base a informação recolhida através essencialmente dos inquéritos de vitimação, ainda que os dados administrativos devam ser considerados complementarmente, mas nunca num plano principal.

Os inquéritos de vitimação em alguns países, quando integram a componente de gênero (principalmente num primeiro momento, comparando a violência contra as mulheres com a violência contra os homens), fornecem indicadores sobre as causas deste tipo de violência, sobretudo quanto aos valores e modelos socioculturais de gênero que lhe subjazem. Igualmente, os estudos sobre as consequências econômicas, sociais e pessoais da violência ampliam a compreensão dos mecanismos e processos psicossociais da sua reprodução ao longo de gerações.

Desses estudos resulta que a violência contra as mulheres, incluindo a doméstica, tem sobretudo um componente de gênero, que é uma violência estrutural que se assenta nas desigualdades de gênero que são produzidas e reproduzidas socialmente por várias gerações ao longo do tempo, daí resultando a necessidade de pensar estratégias de prevenção que reflitam uma nova filosofia de intervenção e que sejam construídas num quadro integrado de prevenção a curto, médio e longo prazo.

De fato, e do nosso ponto de vista, a luta pela eliminação da violência doméstica e contra as mulheres tem sido feita muito pela via legislativa, judicial e policial. Trata-se de uma ação absolutamente necessária num Estado Democrático e de Direito. Todavia, não é suficiente. Daí a necessidade de articular aquelas políticas com outras relativamente à prevenção.

Prevenção de curto prazo, com especial atenção nas vítimas que estão em situações de risco, com uma intervenção de proteção integrada e imediata, e mais particularmente aquelas que se encontram em situações de vulnerabilidade social (nomeadamente, situações de desemprego, doença, etc.). Relativamente às vítimas que não se encontram em risco imediato, é fundamental pensar não apenas na sua proteção, mas também no seu empoderamento, através da atuação de diferentes setores como a saúde, o emprego, a educação ou a habitação.

Prevenção a médio prazo, investindo na promoção do sentimento de segurança junto da população, principalmente

através de estratégias de proximidade e do reforço da ação e da visibilidade das instituições locais que podem intervir nesse domínio. Adicionalmente, é fundamental a formação dos(as) técnicos(as) e profissionais para a questão das desigualdades e da violência de gênero.

Prevenção a longo prazo, tendo como público-alvo as crianças e jovens, sendo fundamental a educação para a igualdade, onde a escola desempenha um papel central (enquanto espaço de violência e de socialização), mas onde deverão intervir também todas as outras instituições locais, principalmente culturais e desportivas, que tenham contato privilegiado com estas populações.

As boas práticas analisadas nos países da União Europeia, selecionados para este projeto, dão-nos indicações importantes, não só da forma holística como as políticas públicas devem atuar na luta pela eliminação da violência contra as mulheres, doméstica e de gênero, como de procedimentos específicos, já postos em prática, em relação a aspectos como as medidas de proteção das vítimas, incluindo as situações de risco, ou da produção de conhecimento que ajude as políticas publicas a serem mais eficientes, como é o caso dos dados administrativos em relação ao cadastro.

6. Bibliografia

Aaltonen, M., Sams, A., & Sorjanen, A-M. (2014). Victim Support Services in the EU: An overview and assessment of victims' rights in practice – Finland. Disponível em http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/country-study-victim-support-services-fi.pdf.

Amnistia Internacional (2005). *Mexico: Justice fails in Ciudad Juarez and the city of Chihuahua*. Disponível em https://www.amnestyusa.org/reports/mexico-justice-fails-in-ciudad-juarez-and-the-city-of-chihuahua.

Barazzetti, Garreffa, Marsico (2007). Daphne Project *Proposing new indicators: Measuring violence's Effects. GVEI.* Centre Women's Studies Milly Villa, University of Calabria. Rende

Barros, P. P., Lisboa, M., Cerejo, D., & Barrenho, E. (2008). Health Care Costs of Domestic Violence Against Women - Evidence from Portugal. *SSRN*.

BGI Consulting [BGI_C] (2008). *Smurto prieš moteris šeimoje analize ir smurto šeimoje auky bukles jvertinimas. Tyrimo ataskaita*. Vilnius: Business, Government & Innovation Consulting.

Blažytė, G., & Vaigė, L. (2014). Victim Support Services in the EU: An overview and assessment of victims' rights in practice – Lithuania. Disponível em http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/country-study-victim-support-services-lt.pdf.

Brennan, D. (2016). *Femicide census: Profiles of women killed by men*. Women's Aid England. Disponível em https://1q7dqy2unor827bqjls0c4rn-wpengine.netdna-ssl.com/wpcontent/uploads/2016/12/The-Femicide-Census-2016.pdf.

Castanho, A. (2015). Homicídios em Violência Doméstica - Análise Retrospetiva de Homicídios ocorridos em Relações de Intimidade. *Revista do CEJ*, 1.

Center for Equality Advancement [CEA] (2017). Center for Equality Advancement – Projects. Disponível em http://gap.lt/en/all-projects/year2017/.

Cerejo, D. (2014). *Viver sobrevivendo: Emoções e dinâmicas socioculturais nos processos de manutenção das relações conjugais violentas*. Tese de Doutoramento em Sociologia, FCSH/NOVA.

Co-ordinated Action Against Domestic Abuse [CAADA] (2006). *DV MARAC Implementation Guide*. Somerset: CAADA. Disponível em http://www.cscb.org.uk/downloads/policies_guidance/national/DV%20MARAC%20Implementation%20Guide.pdf.

Co-ordination Action on Human Rights Violations [CAHRV] (2006). *Comparative reanalysis of prevalence of violence against women and health impact data in Europe – obstacles and possible solutions Testing a comparative approach on selected studies*. Disponível em http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/reddot/D_20_Comparative_reanalysis_of_prevalence_of_violence_pub.pdf.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos [CIDH] (1994). Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, "Convenção de Belém do Pará". Disponível em http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm.

Conselho Nacional do Ministério Público (2017). *A ENASP*. Consultado a 26/10/2017 em http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/enasp.

Constituição da República Portuguesa (1976), com a VII Revisão Constitucional de 2005. Disponível em http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx.

Convenção Internacional para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. Disponível em http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm

Council of Europe [CoE] (2008). *Data collection as a prerequisite for effective policies to combat violence against women, including domestic violence. Proceedings of the regional seminar*. Strasbourg: Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe. Disponível em http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-SEM3_Lisbon.pdf.

Council of Europe [CoE] (2011a). *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica* (Convenção de Istambul). Council of Europe Treaty Series No 210.

Council of Europe [CoE] (2011b). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Council of Europe Treaty Series No 210.

Council of Europe [CoE] (2017). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 – Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.* Disponível em http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p_auth=Iag9uGre.

Council of Europe [CoE] (s.d.). *Lithuanian Final Report on National Campaign action carried out within the framework of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*. Disponível em http://bit.ly/14L1Skz.

Decreto-Lei nº 132/93, de 23 de Abril – Alterações ao Código Penal.

Decreto-Lei nº 190/2003, de 22 de Agosto – Regula a aplicação de medidas para a protecção de testemunhas em processo penal.

Decreto-Lei nº 323/2000, de 19 de Dezembro – Regulamenta a Lei que cria a rede pública de casas de apoio às vítimas de violência doméstica.

Decreto-Lei nº 352/2007, de 23 de Outubro (2007). *Aprova a nova Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, revogando o Decreto-Lei nº 341/93, de 30 de Setembro, e aprova a Tabela Indicativa para a Avaliação da Incapacidade em Direito Civil*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1179&tabela=leis.

Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro – Alterações ao Código Penal

Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de Março – Aprova o Código Penal

Decreto-Lei nº 61/91, de 13 de Agosto (1991). Garante protecção adequada às mulheres vítimas de violência.

Decreto-Lei nº 136/99, de 28 de Agosto (1999). Primeira alteração ao Decreto Lei 423/91.

Decreto-Lei nº 423/91, de 30 de Outubro (1991). Regime jurídico das vítimas de crimes violentos.

Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de Março (1995). Código Penal.

Despacho nº 5656/2017 (2017). *Determina disposições sobre o desenvolvimento da Ação de Saúde para Crianças e Jovens em Risco e da Ação de Saúde sobre Gênero, Violência e Ciclo de Vida*. Diário da República nº 123/2017, Série II de 2017-06-28.

Direção-Geral da Política de Justiça [DGPJ] (2012). *Conceitos para fins estatísticos da área da justiça*. Disponível em http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_636403940259531250.

Dobash, R. E., & Dobash, R. P. (Eds.). (1998). *Rethinking violence against women*. Thousand Oaks: Sage.

Enander, V., & Holmberg, C. (2008). Why does she leave? The leaving process(es) of battered women. *Health care for women international*, *29*(3), 200-226.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2014). Curriculum "Violence Against Women and Children" – Victim Protection in Vienna's hospitals. Disponível em http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/curriculum_violence_against_women_and_children_-_gender_training_-_austria.pdf.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2015). Preventing domestic violence - Good practices. Vilnius: EIGE. Disponível em http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0114678ENN_WEB.PDF.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2016a). *Combating violence against women: Finland*. Vilnius: EIGE. Disponível em http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/combating-violence-against-women-finland.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2016b). *Gain insights into the issue of domestic violence: a centralised and joint database on violence against women – Croacia 2011-2016*. Disponível em http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/croatia/mspy-database.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2016c). *Administrative data collection on violence against women – Good practices*. Vilnius: EIGE. Disponível em http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/administrative-data-collection-violence-against-women-good-practices.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2017a). *Gender Equality Glossary and Thesaurus*. Disponível em http://eige.europa.eu/rdc/thesaurus.

European Institute for Gender Equality [EIGE] (2017b). *Glossary of definitions of rape, femicide and intimate partner violence*. Vilnius: The European Institute for Gender Equality.

European Parliament & Council of the European Union [EP & CEU] (2012). Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF.

Fregoso, R.-L. (2000). Voices Without Echo: The Global Gendered Apartheid. *Emergences: Journal for the Study of Media & Composite Cultures, 10*(1), 137-155.

Fregoso, R.-L., & Berajano, C. (2010). Introduction: A cartography of feminicide in the Américas. In R.-L. Fregoso & C. Berajano (Eds.), *Terrorizing Women: Feminicide in the Américas* (pp. 1-42). Durham: Duke University Press.

Fundamental Rights Agency [FRA] (2014). *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Heiskanen, M., & Piispa, M. (1998). *Faith, Hope, Battering. A survey of men's violence against women in Finland*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and the Council & Statistics Finland.

Herrenkohl, T. I., Sousa, C., Tajima, E. A., Herrenkohl, R. C., & Moylan, C. A. (2008). Intersection of child abuse and children's exposure to domestic violence. *Trauma, Violence, & Abuse*, *9*(2), 84-99.

Inter-ministerial Committee for Human Rights [CIDU] (2016). *Italy's Third National Action Plan, in accordance with UN Security Council Resolution 1325(2000), 2016 – 2019*. Ministero degli Affari Esteri e Della Cooperazione Internazionale.

ISTAT (2008). *Measuring violence: indicators from the Italian violence against women surveys*. Muratore. Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women, Geneva, 8-10 October 2007.

Kapella, Olaf *et al.* (2011). Gewalt in der Familie und im nahen Sozialen Umfeld: Österreichische Prävelenzstudie zur Gewalt an Frauen und Männer. [Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF)]. Vienna. Disponível em http://www.oif.ac.at/fileadmin/OEIF/andere_Publikationen/gewaltpraevalenz_2011.pdf.

Kaye, J. (2007). Femicide. In SciencesPo (Ed.), *Online Encyclopedia of Mass Violence*. Disponível em http://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/en/document/femicide.

Kitzmann, K. M., Gaylord, N. K., Holt, A. R., & Kenny, E. D. (2003). Child witnesses to domestic violence: a meta-analytic review. *Journal of Consulting and Clinical Psychology, 71*(2), 339-352.

Lagarde y de los Ríos, M. (2010). Preface: Feminist keys for understanding feminicide: theoretical, political, and legal construction. In R.-L. Fregoso & C. Berajano (Eds.), *Terrorizing Women: Feminicide in the Américas* (pp. xi-xxv). Durham: Duke University Press.

Lei nº 112/2009, de 16 de Setembro (2009). Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei 107/99 e Decreto-Lei 323/2000.

Lei nº 112/2009, de 16 de Setembro (2009). *Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei nº 107/99, de 3 de Agosto, e o Decreto-Lei nº 323/2000, de 19 de Dezembro*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt.

Lei nº 129/2015, de 03 de Setembro (2015). *Terceira alteração à Lei nº 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt.

Lei nº 23/2010, de 30 de Agosto (2010). Primeira alteração à Lei 7/2001, que adopta medidas de protecção das uniões de fato.

Lei nº 400/82, de 23 de Setembro (1982). Código Penal.

Lei nº 59/2007, de 4 de Setembro – Alterações ao Código Penal

Lei nº 61/91, de 13 de Agosto – Garante protecção adequada às mulheres vítimas de violência

Lei nº 65/98, de 2 de Setembro – Alterações ao Código Penal

Lei nº 67/98, de 26 de Outubro (1998). *Lei da Protecção Dados Pessoais (transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Dir. nº 95/46/CE, do PE e do Conselho, 24/10/95, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dados pessoais e à livre circulação desses dados*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=156&tabela=leis&so_miolo=.

Lei nº 7/2000, de 27 de Maio – Alterações ao Código Penal

Lei nº 7/2001, de 11 de Maio (2001). Adopta medidas de protecção das uniões de fato.

Lei nº 83/2015, de 5 de agosto – Alterações ao Código Penal

Lei nº 107/99, de 3 de Agosto (1999). Criação da rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência.

Lei nº 17/2006, de 23 de Maio (2006). Aprova a Lei Quadro da Política Criminal

Lei nº 11.340, de 7 de Agosto (2006). *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º* do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm.

Lei nº 19/2013 de 21 de Fevereiro – Alterações ao Código Penal

Lei nº 59/98, de 25 de Agosto (1998). Altera o Código de Processo Penal.

Lei nº 65/98, de 2 de Setembro (1998). Altera o Código Penal.

Lei nº 7/2000, 27 de Maio (2000). Alterações ao Código Penal.

Liem, M., Ganpat, S., Granath, S., Hagstedt, J., Kivivuori, J., Lehti, M., & Nieuwbeerta, P. (2013). Homicide in Finland, the Netherlands, and Sweden: First findings from the European homicide monitor. *Homicide Studies*, *17*(1), 75-95.

Lisboa, M., Barroso, Z., & Marteleira, J. (2003). *O contexto social da violência contra as mulheres detectada nos Institutos de Medicina Legal*. Lisboa: CIDM.

Lisboa, M., Barroso, Z., Patrício, J., & Leandro, A. (2009). *Violência e gênero - Inquérito nacional sobre a violência contra as mulheres e homens*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Gênero.

Lisboa, M., Carmo, I. d., Vicente, L. B., Nóvoa, A., Barros, P. P., Roque, A., Silva, S. M., Franco, L., & Amândio, S. (2006). *Prevenir ou remediar - Os custos sociais e económicos da violência contra as mulheres*. Lisboa: Colibri.

Lisboa, M., Cerejo, D., & Favita, A. (2009). *Violência de Gênero – Inquérito à Região Autónoma dos Açores. Relatório Final*.

Lisboa, M., Cerejo, D., Teixeira, A. L., Frade, A., Moreira, C., Brasil, E., Martins, R. O., & Moita, G. (2015). *Mutilação Genital Feminina em Portugal: prevalências, dinâmicas socioculturais e recomendações para a sua eliminação*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.

Lisboa, M., Miguens, F., Cerejo, D., & Favita, A. (2009). *Inquérito Violência de Gênero - Região Autónoma dos Açores. Relatório Final*. Lisboa: FCSH-UNL.

Lisboa, M., Rosa, R., Teixeira, A.L., & Cerejo, D. (2017). *Inquérito municipal à violência doméstica e de gênero no concelho de Lisboa - Análise dos resultados*. Relatório final. Lisboa: FCSH-UNL.

Lisboa, M., Vicente, L., & Barroso, Z. (2005). *Saúde e violência contra as mulheres*. Lisboa: Direcção-Geral da Saúde.

Lourenço, N., Lisboa, M., & Pais, E. (1997). *Violência contra as mulheres*. Lisboa: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.

Ministerium Frauen Gesundheit (2017). *Violence against women – Forms of violence against women*. Austrian Ministery of Health and Women's Affairs. Disponível em https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women_Equality/Violence_against_women.

Ministry of Justice, Finland [MoJF] (s.d.). The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 766/2015 included). Translation from Finnish. Disponível em http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf.

Ministry of Social Affairs and Health [MSAH] (2005). Government Action Plan for Gender Equality 2004-2007. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health. Disponível em https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74561/Julk200512.pdf?sequence=1.

Ministry of Social Affairs and Health [MSAH] (2010). *Action plan to reduce violence against women*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.

Disponível em http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112432/JUL1015_Violence_verkko_Final.pdf?sequence=1.

Ministry of Social Affairs and Health [MSAH] (2010). *Action plan to reduce violence against women*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health. Disponível em http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112432/JUL1015_Violence_verkko_Final.pdf?sequence=1.

Ministry of Social Affairs and Health [MSAH] (2017). *Government Action Plan for Gender Equality 2016–2019*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health. Disponível em http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79305/03_2017_Tasa-arvo-ohjelma_Enkku_kansilla.pdf.

Muižnieks, N. (2017). Report by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Lithuania from 5 to 9 December 2016. Disponível em https://rm.coe.int/168070a746.

National Council for Crime Prevention [NCCP] (2006). *National programme for reducing violence in Finland*. Disponível em http://www.rikoksentorjunta.fi/en/index/publications/nationalprogrammeforreducingviolenceinfinlandsummary.html.

National Institute for Health and Welfare [THL] (2014). *Break the cycle of intimate partner violence*. Disponível em http://www.thl.fi/attachments/kasvunkumppanit/MARAK/THL_MARAK_haitariesite_ENG.pdf.

Pais, E. (2010). *Homicídio conjugal em Portugal: rupturas violentas da conjugalidade*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Piispa, M., & Lappinen, L. (2014). *MARAC – multiprofessional help for victims of violence. National Institute for Health and Welfare*. Discussion Paper 21/2014. Helsinki: National Institute for Health and Welfare (THL).

Piispa, M., Heiskanen, M., Kääriäinen, J. and Sirén, R. (2006). *Violence against women in Finland*. Publication No. 225, Publication Series No. 51. Helsinki: National Research Institute of Legal Policy.

Police of Finland [PoF] (s.d.). *Domestic violence*. Disponível em http://www.poliisi.fi/crimes/domestic_violence.

Portaria nº 1223-A/91, de 30 de Dezembro (1991). *Define as regras aplicáveis à identificação dos processos crime*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt.

Presidência do Governo Regional (2010). *Resolução do Conselho do Governo nº 50/2010 de 19 de Março de 2010* – Aprova o Plano Regional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica – PRPCVD Região Autónoma dos Açores. Disponível em http://onvg.fcsh.unl.pt/2017/10/04/plano-regional-prevencao-combate-violencia-domestica-regiao-autonoma-dos-acores.

Quaresma, C. (2012). *Violência Doméstica: da participação da ocorrência à investigação criminal*. Lisboa: Cadernos da Administração Interna DGAI.

Recommendation 1582 (2002) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on domestic violence against women

Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the protection of women against violence adopted on 30 April 2002 and Explanatory Memorandum

Reingardiene J. (2002). Gender Politics in Lithuania: A Case of Gender-based Violence against Women in the Family. *Sociology. Thought and Action, 1*(9), 16-33.

República da Lituânia (2011). *Law on Protection Against Domestic Violence*. No XI-1425. Disponível em https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.410975.

República Portuguesa (2007). Lei nº 59/2007 – Vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro.

Resolução do Conselho de Ministros nº 100/2010 – Aprova o IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2011-2013).

Resolução do Conselho de Ministros nº 102/2013 – Aprova o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero 2014-2017 (V PNPCVDG)

Resolução do Conselho de Ministros nº 55/99 – Aprova o Plano Nacional contra a Violência Doméstica

Resolução do Conselho de Ministros nº 83/2007 – Aprova o III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010).

Resolução do Conselho de Ministros nº 88/2003 – Aprova o II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica

Robinson, A. L. (2006). Reducing repeat victimisation among high-risk victims of domestic violence: The benefits of a coordinated community response in Cardiff, Wales. *Violence Against Women, 12*(8), 761-788.

Russell, D. (2001). Defining femicide and related concepts. In D. Russell & R. Harmes (Eds.), *Femicide in Global*

Perspective (pp. 12–28). New York: Teachers College Press.

Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna [SGMAI] (2015). *Violência Doméstica 2014 – Relatório Anual de Monitorização*. Lisboa: SGMAI. Disponível em https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/Rel%20VD%202014_vfinal_14agosto2015.pdf.

Sistema de Segurança Interna [SSI] (2017). Relatório Anual de Segurança interna. Disponível em http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%202016.pdf

Stark, E. (2007). *Coercive control: How men entrap women in personal life*. New York & Oxford: Oxford University Press.

Šumskaitè, L., & Namicheishvili, S. (2017). The Social Policy of Combating Domestic Violence in Georgia and Lithuania. *Socialinè teorija, empirija, politika ir praktika*, *15*(15), 56-69.

UN Women [UNW] (2016). *Global Database on Violence against Women*. Disponível em http://evaw-global-database.unwomen.org/en/countries/europe/finland.

United Nations [UN] (1993). *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. Resolution adopted by the General Assembly 48/104.

United Nations [UN] (2013). *Statement Submitted by the Academic Council on the united Nations System, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council, Vienna Declaration on Femicide*, 1 February, Vienna.

United Nations [UN] (2014). *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women – Statistical Surveys*. New York: United Nations.

United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [UN-CEDAW] (2014). *Concluding observations on the fifth periodic report of Lithuania*. CEDAW/C/LTU/CO/5. Disponível em http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/LTU/CO/5&Lang=En.

United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [UN-CEDAW] (2011). *Response to the follow-up recommendations contained in the concluding observations of the Committee pursuant to the examination of the third and fourth periodic reports of the State party on 2 July 2008 - Lithuania*. CEDAW/C/LTU/CO/4/Add.1. Disponível em http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW.C.LTU.CO.4.Add.1.pdf

United Nations General Assembly (1979). *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW)*.

United Nations. Division for the Advancement of Women [UN-DAW] (2010). *Handbook for legislation on violence against women*. New York: United Nations Publications. Disponível em http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf.

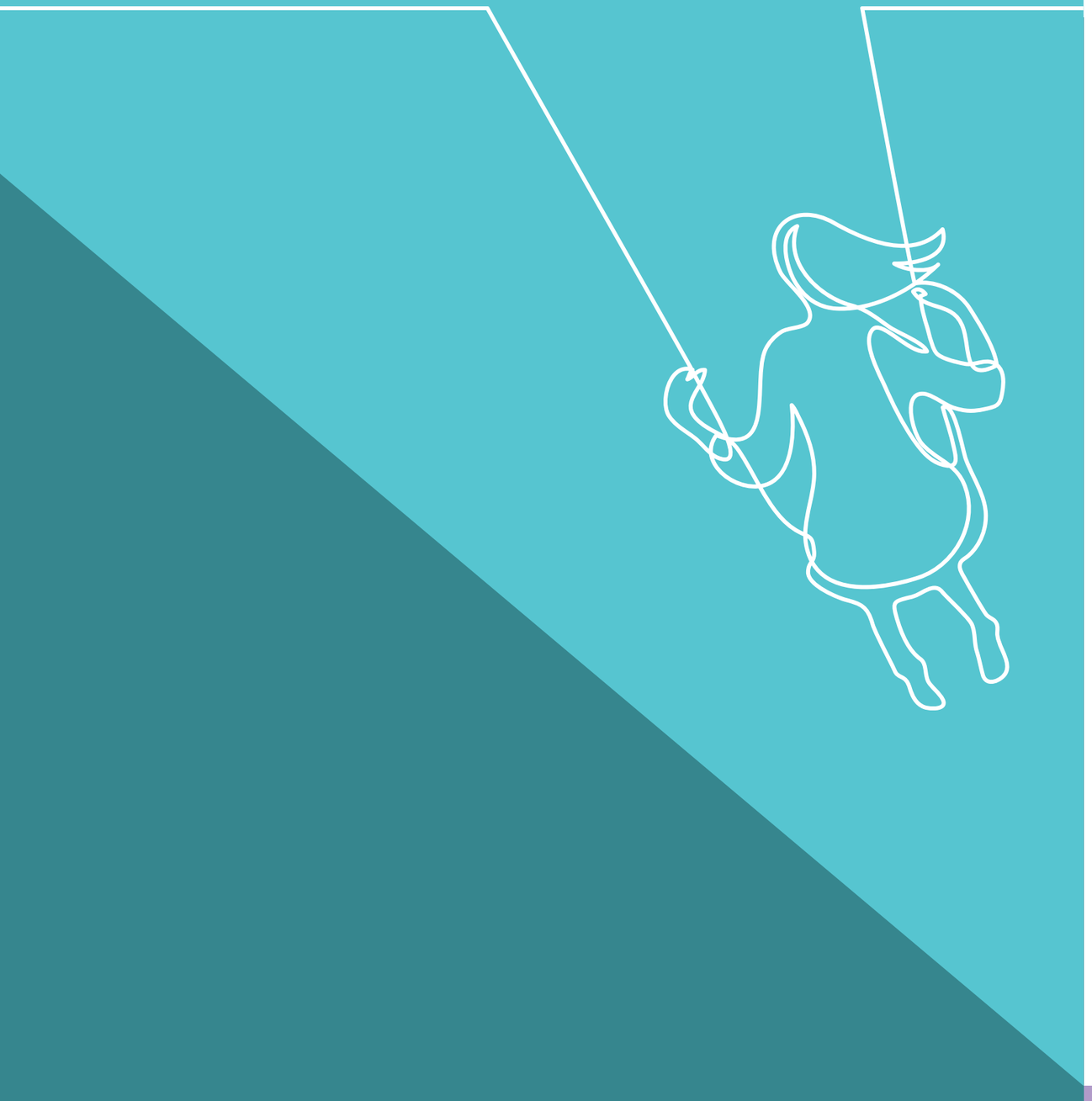
United Nations. Division for the Advancement of Women [UN-DAW] (2005). *Violence against women: Good practices in combating and eliminating violence against women, Expert Group Meeting*. Dsiponível em http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/index.html.

University of Oulu [UO] (s.d.). *National report Gender violence in Finland: From the perspective of women*. Gender Violence Effects Indicators, European Commission's Daphne II Programme (2004 - 2008). Oulu: University of Oulu. Disponível em http://www.surt.org/gvei/docs/national_report_finland_def.pdf.

Women Against Violence Europe [WAVE] (2016). Wave Report 2015 on the role of specialist women's support services in Europe. Vienna: WAVE – Women against Violence Europe. Disponível em http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015.pdf.

Women's Aid Ireland (2016). Behind Closed Doors: 20 years of the Women's Aid Femicide Monitoring Project. Disponível em https://www.womensaid.ie/download/pdf/20161129124652.pdf.

World Health Organization [WHO] (2017). World Health Organization – Violence. Disponível em http://www.who.int/topics/violence/en.



II B. O BRASIL

1. Introdução

Desde os anos 1980, a partir da transição democrática, os governos brasileiros introduziram mudanças para tratar a violência doméstica e familiar através de políticas e ações nas áreas da segurança pública, saúde, justiça, assistência social e educação. A partir de 1988, a Constituição Federal garantiu avanços inestimáveis para os direitos das mulheres e, ao menos formalmente, contribuíram para alavancar mudanças sociais, políticas e culturais significativas. Já nos anos 2000, esses avanços começaram a se refletir no âmbito das políticas públicas, um movimento que ganhou reforço com a aprovação da Lei 11.340, de agosto de 2006 – a Lei Maria da Penha[24] – que prevê medidas para punir, proteger direitos das vítimas e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, espelhando suas definições e conceitos na Convenção de Belém do Pará (OEA, 1993). Em 2015, novo avanço legislativo ocorreu com a aprovação da Lei 13.104 que tipificou o feminicídio[25].

Apesar desses avanços legislativos e de políticas públicas, o país convive com um déficit de informações sobre a violência contra as mulheres e suas

24. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm

25. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm

dimensões nacionais permanecem sendo compostas a partir de fragmentos produzidos por pesquisas acadêmicas, pesquisas de opinião e percepção da violência e pesquisas com dados administrativos produzidos no âmbito da segurança pública e saúde.

É importante dizer que, nas três décadas passadas, produziu-se no país um significativo acervo de estudos sobre violência doméstica e familiar e sobre outras formas de violência contra as mulheres, incluindo os homicídios e a violência sexual, mas as diferenças de metodologias, objetivos, objetos e composição amostral impedem que se produza um quadro confiável e acessível de informações sobre a distribuição territorial da violência, ou suas características regionais, da mesma forma que não é possível saber se os investimentos realizados pelos governos são adequados e compatíveis com a complexidade do problema que se pretende enfrentar.

O projeto de Intercâmbio Brasil União Europeia sobre Programas de Combate à Violência Doméstica se propôs a debruçar sobre o tema da produção de informações e os desafios de constituição de bases nacionais de informações. Foram tomadas como experiências o Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD) e o Selo Feminicídio, consideradas duas iniciativas promissoras para superação dos desafios e obstáculos existentes.

2. Marcos internacionais de direitos humanos

Desde o ano de 1980, o Brasil tem participado de forma bastante ativa nos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos com representação nas conferências, assinatura e ratificação dos tratados internacionais. Quando tratamos dos direitos das mulheres as duas principais referências são a Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, ONU, 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as mulheres (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1993), assinadas e ratificadas em 1984 e 1994, respectivamente.

O país também aderiu aos mecanismos de monitoramento das duas Convenção – Protocolo CEDAW (2002) e o MESECVI, Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (1999). Periodicamente o governo brasileiro e a sociedade civil organizada apresentam relatórios aos respectivos Comitês responsáveis pela implementação das Convenções.

Em 2004, a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, sobre a reforma do Judiciário, garantiu a força de emenda constitucional aos tratados e convenções de direitos humanos assinados pelo Brasil, desde que aprovados por 2/3 da Câmara dos Deputados e Senado Federal, em dois turnos. (Coletivo Advogadas Feministas, 2016: 20)

A Convenção de Belém do Pará foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos a tratar especificamente do enfrentamento à violência contra as mulheres e tornou-se referência para os países membros da OEA na elaboração e implementação de leis e políticas especiais para a violência doméstica. No decorrer dos anos 1990, vários países na América Latina e Central desenvolveram leis para dar respostas à violência doméstica e familiar – as chamadas leis de primeira geração.

Já nos anos 2000, com a intensificação da atuação do Mecanismo de Seguimento da Convenções Belém do Pará e do Comitê CEDAW, e a constatação da permanência de leis discriminatórias contra as mulheres e atuação do sistema de justiça calcada em estereótipos de gênero e juízos de valor que refletem as raízes patriarcais e a misoginia fortemente presente nas sociedades, os Estados membros foram instados a revisar suas políticas e leis e elaborar novos instrumentos jurídicos capazes de enfrentar as diferentes formas de manifestação da violência contra as mulheres, independente do contexto em que ocorrem, da relação entre as vítimas e os agressores, da idade das vítimas ou de qualquer outro marcador de desigualdade social (raça, cor, etnia, classe, nacionalidade, religião, orientação ou identidade sexual, entre outros).

As chamadas leis de segunda geração surgem, assim, como estratégia para trazer as mulheres ao centro da atuação do Estado no enfrentamento da violência contra as mulheres, nomeadamente como práticas que resultam de desigualdades estruturais de poder que caracterizam as relações sociais com base no gênero (PASINATO, 2015 e 2017a)[26].

3. Leis de enfrentamento à violência contra as mulheres no país

A Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio são fruto desses movimentos internacionais de transformações sociais que permitiram o reconhecimento da violência contra as mulheres como problema de políticas públicas. As

26. O Relatório Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la violencia contra las mujeres. América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional (PNUD e ONU Mujeres, 2017) também aborda as leis de terceira geração que incorporam as formas de violência política com base no gênero e a violência institucional ocorrida nos espaços prisionais, hospitalares etc.

convenções internacionais e seus respectivos comitês de seguimentos desempenharam um importante papel para impulsionar mudanças nos campos legislativo e jurídico no país, respaldando a atuação dos movimentos feministas que trouxeram à pauta política nacional a necessidade de que as políticas públicas fossem alteradas para refletir a perspectiva de gênero no enfrentamento à violência contra as mulheres. Sem dúvida ainda há muito a ser feito, mas os avanços dos últimos 30 anos não podem ser subestimados.

Para recontar um pouco dessa história, é importante recuperar o processo da Constituinte de 1988, período em que os movimentos feministas levaram a agenda de direitos das mulheres aos congressistas. O movimento de *advocacy* conhecido como "lobby do batom" (BARSTED, 2011) foi bastante exitoso na conquista de direitos para as mulheres inseridos na Constituição de 1988. No enfrentamento à violência contra as mulheres, a abertura da primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DEAMS, como ficaram posteriormente conhecidas), em agosto de 1985, na cidade de São Paulo, tornou-se um marco para a constituição desse campo de políticas públicas (OBSERVE, 2011, PASINATO e SANTOS, 2008).

Os anos 1990 transcorreram sem grandes avanços no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. As DEAMs continuaram a ser o carro chefe das políticas de atendimento às mulheres em situação de violência, com crescimento desordenado entre os estados e tímida expansão para o interior do país (PASINATO e SANTOS, 2008, OBSERVE, 2011). Outros serviços, como centros de referência, casas abrigo, serviços na área de saúde, surgiram em número menor e principalmente nas capitais (PASINATO e SANTOS, 2008).

A década foi fortemente marcada pela entrada em vigor da Lei nº 9099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais como medida para reduzir o volume de processos com entrada no Sistema Judiciário, adotando procedimentos mais céleres e menos burocratizados para a resolução dos casos. A Lei 9099/95 é destinada aos crimes e contravenções penais com penas de até 2 anos de detenção, os quais ganharam a denominação de "menor potencial ofensivo". Por desconhecimento ou inadvertência do legislador, o escopo abrangido pela legislação incluiu os casos de violência doméstica e familiar denunciados com maior frequência às polícias: lesões corporais, ameaças e crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação). Identificada como expressão da discriminação contra as mulheres, os movimentos de mulheres e feministas se insurgiram contra a lei denunciando também as medidas descriminalizadoras aplicadas através dos expedientes de transação penal cuja solução frequentemente previa a aplicação de multas pecuniárias de valores irrisórios ou o pagamento de cestas básicas de alimentos doadas a instituições de assistência de caráter social. (PASINATO, 2008)

Num contexto de crescente insatisfação com a atuação da Justiça nos casos de violência contra as mulheres, os anos 1990 culminaram com a apresentação do caso de Maria da Penha Maia Fernandes à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Pela primeira vez, o país era levado a uma corte internacional por um caso de violência doméstica que era ainda fortemente reconhecido como problema privado. Expunha-se, assim, para a comunidade internacional, o descaso do Estado brasileiro com a proteção à vida das mulheres.

Em 2002, o Estado brasileiro recebeu decisão sobre o caso de Maria da Penha, com medidas a serem aplicadas ao caso individual – como a obrigação de dar celeridade e cumprimento às medidas judiciais aplicadas ao seu agressor, o pagamento de indenização simbólica como forma de reparação – e medidas de caráter abrangente para enfrentar a violência na sociedade. Entre essas medidas, encontrava-se a promoção de reforma nas leis e políticas públicas a fim de torná-las adequadas ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, particularmente a violência doméstica. (PANDJIARJIAN, 2007)

Iniciou-se então, a partir do trabalho de um consórcio formado por organizações não governamentais feministas, o processo de elaboração do projeto de lei que, em 2006, resultaria na Lei Maria da Penha (BARSTED, 2011, CORTEZ e CALAZANS, 2011). Paralelamente, durante a revisão do Código Penal Brasileiro, foram introduzidas mudanças para eliminar expressões discriminatórias contra as mulheres e incorporar artigos que permitissem à Justiça responder de forma mais adequada às especificidades da violência contra as mulheres com base no gênero. Alguns exemplos dessas mudanças são[27]:

- A alteração do título "crimes contra os costumes" para "crimes contra a dignidade sexual" reconhecendo os crimes sexuais como atentatórios dos direitos individuais e não à sociedade e seus costumes.

- A retirada da expressão 'mulher honesta' que definia a mulher que seria reconhecida como vítima de

27. Em período mais recente, um movimento de criminalização de outras formas de violência contra as mulheres tem se expandido com apoio de diversos segmentos da sociedade, incluindo operadores jurídicos, grupos de mulheres e feministas. É exemplo o movimento pela criminalização dos ataques sexuais em transportes públicos (genericamente tratados como assédios sexuais) e os crime em ambiente virtual, como a pornografia de vingança.

violência sexual. Uma expressão fortemente caracterizada por juízos de valor sobre os comportamentos e as normas de gênero.

• A descriminalização do adultério, artigo cuja permanência no Código Penal mostrava o quanto a lei penal se mantinha arcaica com relação às relações conjugais e modelos de família vigentes na sociedade atual.

• A inclusão do crime de violência doméstica como forma de lesões corporais (artigo 129, § 9º). Incorporado ao Código Penal Brasileiro, o tipo penal veio como forma de satisfazer a demanda dos movimentos de mulheres para a criminalização da violência doméstica. Contudo, sua forma mostrou-se insuficiente para responder ao problema cujas dimensões e complexidades ultrapassam as lesões físicas – tal como foi desenvolvido a partir da tipificação legal elaborada na Lei Maria da Penha (Lei nº 10.886, de 17 de junho de 2002);

• A inclusão do crime de assédio sexual. No rastro dos movimentos internacionais pela criminalização do assédio sexual e assédio moral com base no gênero, ocorre a inclusão do artigo 216-A no Código Penal referindo-se à obtenção de favorecimento sexual em troca de favores e benefícios por superior hierárquico. (Lei nº 10.224 de 15 de maio de 2001).

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 9 de agosto de 2006) é considerada paradigmática, tanto pelo tema que introduz no campo jurídico quanto pela proposta de abordagem integral da violência doméstica e familiar contra as mulheres. E a inovação se inicia em seu próprio texto, a começar pela estruturação das ações a partir da Convenção de Belém do Pará cuja definição de violência contra as mulheres foi incorporada à legislação nacional. (PASINATO e LEMOS, 2017) Inovadora também é a classificação da violência doméstica e familiar como violação dos direitos humanos, resultado de relações de dominação e hierarquia estruturadas a partir da desigualdade de gênero. (PASINATO, 2017a: 2). De forma bastante sintética afirma-se que a Lei Maria da Penha

> (...) representa um conjunto de diretrizes para responsabilização do(a)s autore(a)s de violência, de proteção das mulheres e seus/suas familiares, de acesso a direitos e à justiça e de ações de prevenção, incluindo ações no campo da educação escolar. Considerando esse conjunto de medidas, a LMP se apresenta como vetor para as políticas públicas e um instrumento de transformação social forjado nas teorias e na práxis do movimento feminista, inspirado nos movimentos de mudanças legislativas e políticas de direitos das mulheres no contexto internacional (PASINATO, 2017a: 2).

Após a aprovação da Lei Maria da Penha, houve uma canalização de esforços para sua implementação a partir da articulação de uma Política Nacional para Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Esse movimento, e seus reflexos na mobilização social e setores do Legislativo e do Judiciário, permitiram que outros tipos de violência baseada no gênero fossem paulatinamente reconhecidos e denunciados como problema social. A nova configuração do campo político de enfrentamento à violência contra as mulheres tem também colocado à mostra a insuficiência das respostas punitivas para a violência demandando a proposição, pelo Estado, de novas formas de enfrentamento que contemplem as medidas preventivas e de proteção às vítimas (CAMPOS, 2017, PASINATO, 2017a e 2017b, PASINATO e LEMOS, 2007).

No percurso dessas discussões, em 2015 foi aprovada a Lei do Feminicídio (13.140 de 9 de março de 2015) que alterou o Código Penal Brasileiro (CPB) para incluir o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio. Na nova redação passou a constar:

Homicídio simples
Artigo 121. Matar alguem:
.....

Homicídio Qualificado
§ 2º Se o homicídio é cometido:
.....

Feminicídio

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

§ 2º- A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

A legislação surge após a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Violência contra as Mulheres (Senado Federal, 2013) que apresentou projeto de lei como recomendação ao Congresso Nacional. A movimentação política para sua aprovação foi encabeçada pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) com apoio da ONU Mulheres Brasil, de operadores do direito e da sociedade civil.

A inclusão do feminicídio como tipo penal teve como objetivo diferenciar no conjunto de homicídios que ocorrem anualmente no país, os crimes cujas vítimas são mulheres:

Trata-se de estratégia política para nomear e qualificar essas mortes como problema social resultante da desigualdade estrutural entre homens e mulheres, rejeitando seu tratamento como eventos isolados, ou crimes passionais inscritos na vida privada dos casais, ou provocados por comportamentos patológicos (ONU MULHERES, 2016: 29).

Os homicídios no Brasil representam um grave problema de violação de direitos humanos. Em 2015, 59.080 mil pessoas morreram de forma violenta. A maior parte das vítimas são jovens (54%), com idades entre 15 e 29 anos. A seletividade racial é uma característica marcante dessas mortes: 37,7 por 100 mil é a taxa de mortes entre negros. Entre não negros é de 15,3 mortes por 100 mil. As mortes violentas de mulheres representam aproximadamente 9% desse universo: foram 4621 mortes em 2015, com taxa de 4,5 mortes por 100 mil mulheres (FBSP, 2017). A seletividade de raça também se aplica sobre esse universo: entre 2003 e 2013, as mortes violentas aumentaram 54% entre as mulheres negras e tiveram redução de 9,8% entre mulheres brancas (WAISELFIZ, 2015).

Nomear os homicídios de mulheres quando decorrentes da desigualdade de gênero significa identificar aquelas que "morreram pelo fato de serem mulheres", o que permite que essas mortes sejam tratadas como evitáveis se for considerado que os "principais fatores de risco são o gênero da vítima e o peso sociocultural da desigualdade baseada no gênero que afetam de forma desproporcional as mulheres." (ONU MULHERES, 2016: 39).

Nomear para conhecer, como afirmam DINIZ, COSTA e GUMIERI (2016), significa também alterar "as práticas de indexação oficiais e [que], talvez, facilitasse a organização dos documentos..." (pag. 4) referindo-se à árdua tarefa de pesquisa em acervos de documentos policiais e judiciais quando se pretende isolar e analisar crimes cujas vítimas são mulheres. Ao discutir o processo de nomeação das mortes, as autoras apontam para um dos maiores desafios colocados para a implementação dessa legislação: as razões de gênero que serão consideradas na causa das mortes precisam ser distinguidas pelos profissionais de segurança e justiça entre as motivações, justificativas, formas e circunstâncias como os crimes são praticados. Essa distinção é fundamental, uma vez que as mulheres podem ser vítimas de violência em diferentes situações e contextos e nem sempre a motivação de gênero será um determinante.

O tipo penal incorpora duas situações específicas em que as mortes de mulheres podem ocorrer por razões de gênero. A primeira se refere à violência doméstica e familiar. Nesses casos são previstos os tipos legais da Lei Maria da Penha o que tem contribuído para que os operadores jurídicos tenham mais facilidade para reconhecer e aplicar o enquadramento penal como feminicídio.

A segunda situação se refere a crimes praticados por menosprezo e discriminação por razões da "condição do sexo feminino". Nesses casos as motivações de gênero, tais como desigualdade de poder, objetificação do corpo feminino para satisfação sexual, uso da violência sexual como arma no crime organizado, usando o corpo feminino como território de disputa de poder (SEGATO, 2006) entre outros, não são evidentes e necessitam de uma construção conceitual e empírica para a correta identificação de características de gênero localizadas nas cenas do crime, nas circunstâncias das mortes e no perfil das vítimas. Por essas dificuldades, o menosprezo e discriminação por razões de gênero são mais dificilmente demonstrados.

4. Documentos estratégicos no país

A abordagem integral da violência que se encontra prevista na Lei Maria da Penha, já estava presente nas primeiras propostas de intervenção formuladas pelos movimentos feministas. Pode-se dizer que a forma embrionária dessa abordagem foram os modelos especializados projetados para as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, criadas a partir de 1985. Atendimento com privacidade, em ambiente seguro, feito com escuta respeitosa orientada pela percepção das especificidades da violência nas relações íntimas de afeto, atendimento preferencialmente por equipes formadas por mulheres, em articulação com outros serviços e setores – especialmente o psicossocial - constituem os pilares da especialização das delegacias da mulher e que posteriormente viriam a orientar a caracterização de redes e serviços especializados de atendimento às mulheres.

Nos anos 2000 estas diretrizes para a especialização do atendimento ganharam força de política nacional, o que ocorreu após 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas para

Mulheres (SPM) do governo federal[28]. O enfrentamento à violência contra as mulheres foi assumido como eixo estruturante das ações da Secretaria. Entre 2003 e 2016 podem ser identificados os seguintes documentos estratégicos que contribuíram para a implementação das leis e das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres:

- I Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM (2004-2007), elaborado a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres;
- II Plano Nacional de Políticas para Mulheres PNPM (2008-2011), elaborado a partir da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres;
- III Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM (2013 a 2015), elaborado a partir da III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres.[29]
- Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2005)

Os três PNPM trazem no eixo 4 as ações para enfrentamento à violência contra as mulheres. Além do fortalecimento das redes de atendimento especializado para mulheres em situação de violência, as metas contemplam a preocupação com a produção de informações sobre a violência contra as mulheres, conforme se observa no quadro abaixo.

28. Em 2002, no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998, 1999-2002) havia sido criada a Secretaria da Mulher como órgão vinculado ao Ministério da Justiça. A criação dessa estrutura integra "um conjunto de avanços relativos aos Direitos Humanos no Brasil, como a criação de secretarias e órgãos próprios para elaborar e executar políticas públicas para grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres, população negra, LGBT, e a própria estrutura de defesa dos Direitos Humanos." (Coletivo de Advogadas Feministas, 2017: 25).

29. O IV PNPM, fruto da IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres ocorrida em maio de 2016, foi concluído mas ainda não foi lançado pela atual gestão.

Quadro 1: Produção de Informações sobre Violência contra as Mulheres (VCM). Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. Brasil

Plano Nacional	Localização
PNPM I	Prioridade 4.5. Produzir e sistematizar dados e informações sobre VCM. 4.5.1. Fomentar a produção de estudos e pesquisas sobre VCM no país 4.5.2. Organizar e consolidar os sistemas de informação sobre VCM 4.5.3. Criar e implantar sistema nacional de informação sobre VCM nos órgãos de segurança pública 4.5.4. Criar e consolidar sistemas de informações que agregue dados sobre Notificação Compulsória 4.5.5. Elaborar diagnóstico sobre VCM no país
PNPM II	Eixo 4 – Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Metas: • Consolidar o Observatório da Lei Maria da Penha • Implementar a Notificação Compulsória em 100% dos municípios dos estados prioritários do Pacto Nacional de Enfrentamento à VCM • Implantar Vigilância de Violência e Acidentes – VIVA, em todas as capitais e municípios prioritários do Pacto Nacional de Enfrentamento à VCM Eixo 11 - Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres Meta: • Implantar o Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre VCM.
PNPM III	Eixo 4- Enfrentamento à Violência contra as Mulheres 4.1.26. Criar Sistema Nacional de dados sobre VCM

Fonte: PNPM I, II e III. Brasil, 2007, 2011 e 2013.

Os Planos tiveram importante papel para a indução de ações pelo governo federal. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência (2005), por sua vez, contribuiu com a conceituação e estruturação da rede de serviços especializados para as mulheres em situação de violência (BRASIL, 2011 [2005], PASINATO, 2015, 2017ª).

Em 2007 essa política ganhou reforço com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, "uma estratégia de gestão e de descentralização da política, estruturada em torno de quatro eixos: prevenção e repressão da violência, assistência e promoção dos direitos das mulheres" (YAMAMOTO, 2016). A formalização do Pacto se deu no âmbito de um acordo federativo firmado entre o governo federal e os governos dos 27 estados e cerca de 10% dos municípios brasileiros. (YAMAMOTO, 2016). Entre 2007 e 2013 as ações do Pacto se organizaram em cinco eixos: garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha, ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência, garantia da segurança cidadã e acesso à justiça, garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e tráfico de mulheres, garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos (BRASIL, [2007] 2011, YAMAMOTO, 2016). Um dos avanços concretos do Pacto foi mensurado no crescimento de 65,3% dos serviços da rede especializada, além de expressivo investimento na capacitação de profissionais de todos os setores envolvidos com o enfrentamento à violência doméstica e familiar, violência sexual, exploração sexual de meninas e tráfico de mulheres (YAMAMOTO, 2016).

Em 2013 foi lançado o Programa Mulher Viver sem Violência. Um conjunto de ações desenvolvido em parceria da SPM com outros ministérios e órgãos do sistema de Justiça. O carro-chefe do Programa, a Casa da Mulher Brasileira, pode ser descrito com a concretização da rede de atendimento. Prevista para ser instalada em todas as capitais até 2018, atualmente encontram-se em funcionamento três unidades: Campo Grande (2015), Brasília (2015) e Curitiba (2016). O Programa também previa a ampliação do Ligue 180, a distribuição de unidades móveis de atendimento a mulheres em situação de violência, a melhoria no atendimento a mulheres vítimas de violência sexual na articulação entre serviços de saúde e medicina legal, campanhas permanentes de conscientização sobre a violência e criação de centros de referência nas regiões de fronteiras secas (YAMAMOTO, 2016)[30].

30. Em 7 de dezembro de 2017 foi publicado o Decreto 9223, de 6 de dezembro, assinado pelo presidente da República, criando a Rede Brasil Mulher "uma articulação nacional de órgãos e entidades públicas, empresariais e organizações da sociedade civil" (§ único) "com a finalidade de estimular ações que promovam a igualdade entre mulheres e homens, de modo a proporcionar a dignidade e a autonomia da mulher e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país" (Art.1º). A articulação será liderada pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, órgão atualmente vinculado à Secretaria de Governo da Presidência da República.

5. Produção de informações sobre violência contra as mulheres no Brasil

> O direito de acesso à informação constitui direito humano fundamental previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos e na Convenção Americana de Direitos Humanos. Sua realização implica em garantias pelos órgãos públicos de acesso às informações por eles detidas, quando solicitadas através de requerimento, assim como na **publicação ativa de informações-chave de forma acessível, sem necessidade de demanda específica**. (ARTIGO, 19, 2015: 4) (*grifos nossos)*

A produção, acessibilidade e confiabilidade de dados têm estado no bojo das discussões sobre os limites que ainda são enfrentados quando se pretende elaborar diagnósticos e avaliar as respostas institucionais que são oferecidas para responder à violência de gênero que atinge cotidianamente significativa parcela da população feminina no país. Cabe ressaltar que o tema do acesso à informação é amplo e abrange vários setores da administração pública quando se trata da transparência nos gastos públicos. Contudo, é na interface de gênero que a mensuração da violência e medidas para seu enfrentamento assumem características particulares e que são de interesse específico a esse estudo.

Desde o início de sua atuação um dos grandes desafios enfrentados pela SPM na implementação das políticas foi a inexistência de dados nacionais sobre a violência contra as mulheres e sobre a atuação dos serviços e como visto anteriormente, a convocações para desenvolvimento de sistemas de informações e para o compromisso das instituições na produção de dados esteve presente nos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres aprovados a partir de 2004.

A Lei Maria da Penha, e a abordagem integral que a caracteriza, incluiu também a mudança de mentalidade no campo da produção de informações como um reconhecimento da necessidade de mensurar a violência enquanto fenômeno social, mas também avaliar o comportamento do Estado brasileiro, através da atuação de suas instituições e agentes, no que tange à realização do compromisso de proteção da vida das mulheres por meio da elaboração e implementação de políticas públicas que visem à

erradicação de todas as formas de violência baseadas no gênero.

A Lei do Feminicídio, por sua vez, não traz recomendações específicas sobre a produção de informações, mas se beneficiou do processo de discussão pública da violência contra as mulheres para a elaboração de sistemas de informações que contribuam ao monitoramento de sua implementação.

Quadro 2: Lei Maria da Penha e Produção de Informação sobre Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

- Artigo 8º, inciso II: "promoção de estudos e pesquisas e estatísticas com a perspectiva de gênero, raça e etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas".

- Artigo 38: "as estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativos às mulheres".

- Artigo 26, inciso III, a, estabelece que caberá ao Ministério Público o cadastramento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Fonte: Lei Maria da Penha.

A Organização Não Governamental *Artigo 19*, que trabalha com direito à informação como um direito humano, atuando para a ampla implementação da LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), preocupada com a falta de transparência nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, realizou em 2014 um estudo sobre o "estado da arte" dos dados sobre violência contra as mulheres no Brasil. O documento buscou analisar o tipo de informação produzida, as fontes de dados utilizadas, seus objetivos e principais resultados. As pesquisas realizadas entre 2000 e 2013 foram classificadas em dois grupos: aquelas dedicadas a conhecer características da violência contra as mulheres e aquelas destinadas a conhecer os serviços que respondem a essa violência. A seguir são apresentados de forma sumarizada alguns dos resultados do "estado da arte".

5.1. Pesquisas de opinião e percepção

No primeiro grupo, de acordo com o estudo, encontram-se pesquisas de percepção e opinião sobre a violência contra as mulheres, pesquisas realizadas a partir de registros administrativos (na saúde, segurança e justiça), pesquisas de vitimização. No segundo grupo as pesquisas sobre os serviços se debruçaram sobre a distribuição territorial e as condições de funcionamento dos serviços.

O estudo concluiu que houve, no decorrer de 13 anos, um desenvolvimento significativo de pesquisas de caráter nacional. Contudo, foram privilegiadas as pesquisas de percepção e opinião sobre violência doméstica e familiar: 15 pesquisas[31] que compartilham o objetivo comum de

> " captar a percepção e o modo como a sociedade reage a temas como violência contra a mulher, violência doméstica, a Lei Maria da Penha (aquelas realizadas depois de agosto de 2006) e o funcionamento das instituições de segurança e justiça no que diz respeito às respostas que oferecem a essa violência" (ARTIGO 19, 2015: 9).

Baseadas em entrevistas individuais, domiciliares ou por telefone, a metodologia é a mesma de pesquisas de opinião com perguntas fechadas e amostras representativas da população pesquisada (em geral mulheres com idade de 16 anos ou mais).

31. Entre 2014 e 2017 mais oito pesquisas de opinião foram realizadas. Os temas foram sendo ampliados para tratar da violência sexual, dos assédios, da violência na universidade e da percepção masculina sobre a violência contra as mulheres. Observa-se que as pesquisas de opinião seguem a tendência dos temas em debate no momento, sejam provocados por casos de grande repercussão na mídia (como os casos de estupros) ou associados a campanhas (como a participação de homens).

O relatório reforça a importância dessas pesquisas para acompanhar as tendências de percepção da violência na sociedade. Tomando os resultados das pesquisas é possível verificar algumas mudanças no reconhecimento das formas de violência contra as mulheres e o crescimento de opiniões mais abertas à necessidade de denunciar a violência e estimular as mulheres a procurarem ajuda (PASINATO, 2017b). A principal contribuição dessas pesquisas tem sido a inegável força para manter o tema da violência doméstica nas pautas e agendas públicas e a visibilidade adquirida pela Lei Maria da Penha levando a uma espécie de

> "Círculo virtuoso em que a sociedade reconhece mais a violência contra as mulheres, desperta a atenção para outras formas de violência, as mulheres são informadas sobre os direitos que são violados, aprendem que não são as únicas a sofrerem as agressões e ameaças, nem são culpadas pelas situações que vivenciam, e recebem as informações necessárias sobre onde ir no momento em que decidirem reagir e buscar orientações e ajuda." (PASINATO, 2017b: 67-68)

Apesar da importância das pesquisas, o relatório também aponta para o risco sempre presente de os dados serem reproduzidos de forma descontextualizada, desconsiderando a metodologia e seus objetivos, sendo utilizados para retratar dimensões da violência que a própria pesquisa não é capaz de mensurar (Artigo 19, 2015).

5.2. Pesquisas a partir de registros administrativos

O relatório identificou três tipos de registros administrativos. Na área da saúde os estudos utilizando as bases de informações do Ministério da Saúde: Sistema de Informação de Mortalidade – SIM e o Sistema de Informações de Agravos e Notificações – SINAN utilizados, por exemplo, na elaboração do Mapa da Violência sobre homicídios de mulheres, violência física e sexual notificadas à saúde[32]. Na segurança pública os dados compilados pelo SINESP – Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública, do Ministério da Justiça, sistematizados nos Anuários do Fórum de Segurança Pública que publica dados desagregados para ocorrências de homicídios e sobre crimes sexuais (estupros tentados e consumados). A terceira fonte de informações identificada são os registros do Ligue 180 – Central telefônica mantida pela Secretaria de Políticas para Mulheres.

As pesquisas realizadas a partir dessas fontes permitem mensurar a violência e obter comparações em taxas por cem mil e distribuições regionais, por estados e municípios. Além da quantificação dos casos, são poucas as variáveis que permitem conhecer melhor as situações de violência reportadas ou quem são as pessoas envolvidas. Além disso, cada sistema de informações apresenta limites diferentes considerando a finalidade com que os dados são obtidos e sistematizados, a cobertura territorial e a qualidade dos dados.

Uma observação importante que se faz sobre o uso dos registros administrativos é o fato de que eles permitem conhecer apenas as situações de violência que chegam ao conhecimento do Estado, por qualquer um desses setores, sendo que a mesma mulher pode ter percorrido todos os setores e a falta de comunicação entre os sistemas impede que se saiba quantos são os números duplicados. Além disso, ao conhecer apenas o que é notificado restam de fora aquelas mulheres que sofrem violência mas nunca procuraram os órgãos do sistema de justiça criminal ou a saúde, gerando as subnotificações, o que impede que se tenha uma compreensão melhor da realidade sobre a qual se deseja atuar.

32. Em virtude da melhoria desses dados e do alcance nacional, em 2012,pela primeira vez o Mapa da Violência mensurou a quantidade de mortes violentas de mulheres ocorridas entre 1980 e 2010.

De qualquer forma, a utilização de dados administrativos no monitoramento e avaliação das políticas públicas é de grande importância pois permite justamente avaliar se as políticas estão sendo implementadas e avaliar quais são os pontos frágeis que necessitam de revisão e intervenções que aprimorem o funcionamento e os resultados esperados. Quando bem aplicadas as pesquisas realizadas a partir dos registros administrativos permitem, por exemplo, analisar a distribuição de serviços no território, o acesso à população, e as características da violência captada – elementos que são fundamentais para a construção de indicadores de avaliação e monitoramento das políticas públicas.

5.3. Pesquisas sobre os serviços e redes de atendimento

Os primeiros estudos foram realizados sobre as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, posteriormente foram também aplicados aos Juizados/ Varas de violência doméstica e familiar e defensorias especializadas. Além de conhecer a distribuição desses serviços no território nacional, as pesquisas se dedicaram a descrever as condições de funcionamento dos serviços considerando aspectos relativos à infraestrutura, recursos materiais, tecnológicos e humanos. O Observatório da Lei Maria da Penha (2008-2011) criou uma metodologia de pesquisa com indicadores para o monitoramento e avaliação da implementação das estruturas necessárias à implementação da Lei Maria da Penha. A partir de 2009, o IBGE incorporou aos seus levantamentos a coleta de informações relacionadas às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres – resultado das articulações com a SPM. A partir dos levantamentos periódicos sobre perfil dos estados (Estadic) e municípios (Munic) e as PNADs, tornou-se possível contar com uma base de informações comparativa no tempo sobre a ampliação da rede de atendimento e sua distribuição territorial. Em 13 anos foram publicadas 11 pesquisas sobre serviços especializados.

5.4. Pesquisas de vitimização

No período coberto pelo relatório duas pesquisas de vitimização de abrangência nacional foram feitas no país. A primeira foi realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que em 2009 incluiu um módulo de vitimização na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). A segunda foi realizada em 2010 e resultou de parceria entre o Ministério da Justiça com institutos de pesquisa e centros de pesquisa

(SENASP, Datafolha e CRISP)[33] a primeira pesquisa de vitimização nacional. Nessas pesquisas a violência contra as mulheres emerge em algumas perguntas, sem que existam questões diretamente voltadas a essa população que permitam conhecer de forma mais aprofundada a experiência de violência, medo e insegurança e risco de violência na perspectiva de gênero. Uma limitação encontrada nessas pesquisas, de acordo com o relatório, se refere à pouca distribuição dos resultados por sexo das pessoas entrevistadas, raça/cor, idade, condição socioeconômica, entre outras, as quais seriam de interesse para conhecer as experiências das mulheres comparativamente aos homens.

5.5. Pesquisa de prevalência e incidência da violência doméstica e familiar

Da mesma forma como as pesquisas de vitimização, as pesquisas de incidência e prevalência da violência permitem conhecer as experiências de violência na população e distinguir aquelas situações que chegam a ser levadas ao conhecimento do Estado, seja através da polícia, da saúde ou outros espaços de atendimento especializado. Essas pesquisas permitem também conhecer quais são as variáveis que influenciam as decisões pessoais em denunciar ou não um caso de violência, explorando aspectos relacionados ao medo e insegurança, conhecimento sobre leis e serviços, confiança nas instituições, percepções sociais sobre a violência, além de impactos econômicos e na saúde física e mental das pessoas que sofrem a violência direta ou indiretamente. No Brasil a primeira pesquisa dessa natureza dedicada a conhecer as situações de violência contra as mulheres foi realizada em 2016 aplicada nas nove capitais do Nordeste do país. Com uma base de aproximadamente 10 mil entrevistas realizadas a mulheres com idades entre 15 e 59 anos, a Pesquisa sobre Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres (PCSVDFMulher) da Universidade Federal do Ceará e do Instituto Maria da Penha é o estudo mais abrangente já realizado no país sobre violência doméstica e familiar contra as mulheres e seu impacto econômico e geracional.[34]

33. Os resultados dessa pesquisa foram publicados em 2017.

34. No início dos anos 2000 uma pesquisa multicêntrica coordenada pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS) foi aplicada em 10 países incluindo o Brasil onde foram selecionadas duas localidades: a cidade de SP e na Zona da Mata em Pernambuco (OPAS, 2010).

Alguns dos resultados obtidos valem a pena ser reportados aqui, pois dão dimensão do fenômeno social da violência contra as mulheres no Nordeste do país e suas implicações na vida das mulheres.

Entre as entrevistadas 27% referem ter sido vítimas de violência emocional (psicológica, de acordo com a terminologia da Lei Maria da Penha) ao longo da vida e 11,9% declaram ter sofrido alguma forma dessa violência nos 12 meses anteriores. A violência física foi reportada por 17,3% das mulheres como experiência ao longo da vida e para 5,4% foi vivenciada nos 12 meses anteriores. Sobre a violência sexual, 7,1% fizeram referência a terem sido vítimas ao longo da vida, enquanto para 2,42% essa experiência ocorreu nos 12 meses anteriores. Esses percentuais não se distribuem de maneira homogênea entre as 9 capitais, fazendo com que haja um ranking entre localidades mais ou menos violentas para as mulheres. (CARVALHO e OLIVEIRA, 2016)

Parceiros afetivos atuais são os principais responsáveis nos casos de violência emocional (45,29%), e ex-parceiros afetivos são mais referidos nos casos de violência física (48,28% dos casos) e sexual (46,31%). Os dados reforçam situações já identificadas em outros estudos nacionais e internacionais e que colocam o fim do relacionamento conjugal como um fator de agravamento das situações de violência contra as mulheres (CARVALHO e OLIVEIRA, 2016).

Entre 27% e 48% das entrevistadas declararam que sentem os efeitos da violência em sua saúde mental, o que implica em dificuldades para dormir, ter concentração para as atividades cotidianas e para tomar decisões (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017).

A violência doméstica tem um importante impacto sobre as condições que as mulheres apresentam para o trabalho, consequentemente afetando sua realização profissional, empoderamento pessoal e econômico: 23% das mulheres que declararam ter sofrido violência doméstica e familiar recusaram oportunidades de emprego porque o parceiro era contra, 17% disseram repassar para os parceiros, ao todo ou em parte, os seus salários. Entre aquelas que não sofreram violência o percentual é de 10% respectivamente (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017).

Quanto ao impacto da violência doméstica nas condições de trabalho dessas mulheres, a pesquisa concluiu que perderam em média 18 dias de trabalho nos últimos 12 meses.

Calculado sobre o grupo de mulheres que sofreram violência e estavam trabalhando, essa média representa um impacto de 64, 4 milhões de reais de massa salarial perdida nas nove capitais do Nordeste. Extrapolando esses dados para o Brasil, chegam a 975 milhões de reais. Como asseveram os autores, esses são apenas os impactos econômicos relativos aos ganhos salariais, uma vez que esse impacto se torna mais complexo quando agregados os valores no uso dos equipamentos de saúde, previdência, e na própria produção e consumo. (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017).

Apesar do quadro de pesquisas documentado pela *Artigo 19,* e sua atualização nos anos seguintes, tentativas de conhecer as condições de implementação da Lei Maria da Penha resultaram, quase sempre, na conclusão da falta de informações sistematizadas e ausência de dados consistentes para a formulação de indicadores que pudessem ser replicados em todo o país (SENADO FEDERAL, 2012, OBSERVE, 2010, TCU, 2011).

6. Sistemas de informações sobre violência doméstica e familiar e os feminicídios

6.1. Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar e Selo Feminicídio

6.1.1. Antecedentes do Cadastro Nacional e exemplo prático

Considerando o contexto anteriormente mencionado, de ausência de dados longitudinais, acessíveis, comparáveis no tempo e espaço, constatam-se as dificuldades existentes para medir e avaliar as condições de implementação da Lei Maria da Penha em todo o país. Consequentemente, torna-se também difícil avaliar se a percepção de crescimento da violência contra as mulheres - capturada nas pesquisas de opinião - corresponde a um aumento de fato ou a uma maior publicização em torno desses casos. O uso indiscriminado das informações produzidas pelas diferentes pesquisas realizadas pouco contribuem para a melhoria desse quadro.

As recomendações da Lei Maria da Penha, no entanto, não permaneceram esquecidas e desde cedo foram tratadas no âmbito das instituições de segurança pública e justiça. As polícias civis, por exemplo, passaram a veicular dados desagregados acerca dos registros de violência doméstica e familiar. Contudo, no decorrer dos anos, essa tem sido uma iniciativa bastante desigual entre os estados, com diferenças marcantes com relação à periodicidade da divulgação, à atualidade das informações, aos níveis de desagregação por tipo de crime, além dos permanentes questionamentos que são suscitados a respeito da abrangência e da qualidade das informações veiculadas[35].

35. Em poucos estados brasileiros encontram-se experiências bem-sucedidas de produção e divulgação de estatísticas policiais que refletem o movimento de registros de ocorrências cujas vítimas são mulheres, seja nos crimes enquadrados na Lei Maria da Penha seja na violência sexual ou nos feminicídios. Entre as experiências que devem ser destacadas está o Dossiê Mulher, produzido pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro que há 12 anos vem apresentando a publicação de dados desagregados por sexo das vítimas. A partir de 2007, o Dossiê incorporou categorias específicas para tratar dos crimes enquadrados na Lei Maria da Penha (lesões corporais, estupro, ameaças e homicídios), mantendo também o registro dos crimes praticados contra mulheres fora do ambiente doméstico, familiar e das relações de afeto, como os estupros e os homicídios. A última edição do Dossiê encontra-se disponível através do link: http://www.ispdados.rj.gov.br/SiteIsp/DossieMulher2017.pdf. O Piauí é outro estado que vem avançando na divulgação de estatísticas de feminicídios.

No Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também se empenhou por diversos anos na unificação das informações oriundas dos tribunais estaduais sem sucesso na superação de problemas técnicos, como a integração entre as bases de dados informatizadas e a capacidade de captação das informações, por exemplo, que se mantiveram no decorrer da década passada como problema a ser solucionado, conforme se observa na Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres no Poder Judiciário (15/2017)[36] e no recente relatório intitulado *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha* (CNJ, 2017)[37].

O Ministério Público também se empenhou em experiências estaduais de desenvolvimento de sistemas de informação, mas foi apenas em 2009 que o tema ganhou amplitude, durante o I Encontro Nacional do Ministério Público dos Estados e Distrito Federal[38]. Na ocasião, foi apresentada

36. http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2393

37. http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf

38. Para elaboração desse item foram utilizadas informações constantes nas "Atas das reuniões da COMISSÃO PERMANENTE DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER/COPEVID - do Grupo Nacional de Direitos Humanos GNDH/Conselho Nacional dos Procuradores Gerais. 2009/2011. O material foi cedido pela Promotora de Justiça do Ministério Público da Bahia, Dra. Márcia Regina Ribeiro Teixeira, que à época das reuniões ocupava a Vice-Coordenação da COPEVID e foi membro do GT6, a quem agradeço a generosidade e confiança.

solicitação ao Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPG) para que fosse criado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos um grupo de trabalho encarregado de estruturar o cadastro nacional de acordo com as recomendações da Lei Maria da Penha.

A solicitação foi acolhida pelo CNPG e a partir de 2010 o grupo de trabalho foi criado. As propostas preliminares versaram sobre a possibilidade de dois modelos de cadastro: um mais detalhado para ser implementado em todas as promotorias especializadas de violência doméstica e familiar e um segundo modelo, mais simples, para ser implementado para as promotorias com atribuições cumulativas da Lei Maria da Penha. As discussões adotaram como ponto de partida o modelo que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul[39].

A proposta inicialmente formulada consistia na criação de um sistema próprio e estruturado para contemplar informações específicas da violência doméstica e familiar contra a mulher. Mais do que um sistema dedicado a medir a produtividade dos operadores jurídicos ou a movimentação de feitos que circulam nas promotorias, seria um sistema planejado para dimensionar as características da violência denunciada aos órgãos públicos da segurança e justiça. Seria, portanto, um sistema adequado às previsões da Lei Maria da Penha.

Entre as informações a serem catalogadas, o sistema previa a coleta de dados sobre os fatos (endereço, data, horário, ambiente da agressão, vínculo do agressor-vítima), perfil das vítimas e agressores (qualificação, sexo (para os agressores), raça/cor, nacionalidade/naturalidade, estado civil, escolaridade e renda) e previa também captar informações a respeito dos "fatores exacerbadores" (posteriormente identificados como fatores de risco). Com relação aos procedimentos recomendavam a coleta de informações sobre medidas protetivas deferidas, prisão cautelar, incidência penal e situação judicial. A apresentação dessa proposta ao CNPG ocorreu em março de 2010.

Paralelamente a esse trabalho, o CNMP vinha se articulando com a construção da ENASP – Estratégia Nacional de Segurança Pública. Parte desse projeto envolvia a adequação do sistema de informação visando a futura integração com as bases de dados do Judiciário de forma a prover estatísticas unificadas para o Sistema de Justiça.[40] Dessa forma, o trabalho realizado pelo GT precisou ser submetido a novas revisões e adequações.

Essa mudança nos rumos do trabalho apresenta aspectos positivos e negativos. Como positivo pode ser apontado que o cadastramento das ocorrências de violência doméstica e familiar passariam a integrar um sistema único de informações do Ministério Público com abrangência de todas as promotorias no país. Dessa forma, seria superada a distinção do modelo preliminarmente proposto segundo o qual apenas as promotorias especializadas forneceriam dados mais detalhados sobre as ocorrências.

Como aspecto negativo, a adequação do cadastro a um modelo geral levaria a perdas de informações relacionadas, por exemplo, às medidas protetivas e da forma desagregada relativas aos tipos penais específicos da Lei Maria da Penha. Ainda como aspecto negativo pairava a falta de informação sobre a forma de disponibilização dos dados sobre violência doméstica e a relevância que as especificidades dessa violência teria para um sistema de informações vocacionado a mensurar os desempenhos institucionais a partir dos volumes de procedimentos e seus trâmites processuais.

Criava-se, dessa maneira, uma distância entre os objetivos previstos na lei para ter informações fidedignas e acessíveis que permitissem tanto qualificar a violência quanto qualificar as respostas institucionais, e os objetivos institucionais de mensurar desempenhos profissionais. Apesar de o grupo de trabalho estar ciente desse impacto, as mudanças foram implementadas e o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho para criação do CNVD foi submetido ao comitê responsável para as devidas alterações e ajustes nas categorias e taxonomias adotadas[41].

Apesar de todos os esforços empreendidos nos primeiros anos, e do esforço pessoal de alguns/mas promotores/as de justiça em

39. No Mato Grosso do Sul os trabalhos foram coordenados pela promotora de justiça Dra. Ana Lara Camargo de Castro que também coordenou as primeiras discussões sobre o Cadastro Nacional.

40. Na outra "ponta" desse sistema, a SENASP, órgão do Ministério da Justiça atuava na discussão do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça (SINESP). A criação da ENASP será tratada mais adiante nesse relatório.

41. A preocupação com a unificação da linguagem e padronização da entrada de dados para constituição de um sistema de dados confiável e que servisse ao aprimoramento do funcionamento da instituição pode ser atestada nos materiais de orientações sobre preenchimentos e o desenvolvimento das categorias de classificação de eventos denominadas taxonomias, ou " o conjunto de tabelas a serem adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e incorporados a todos os sistemas para atividades fim de todas as unidades do MP, sendo elemento indispensável para a definição de indicadores que tornem possível o controle administrativo e financeiro e dos deveres funcionais dos membros." GUIMARÃES, William Sérgio Azevedo. Taxonomia do Ministério Público Brasileiro (MPRO, s/data: 1). https://williamguimaraes.files.wordpress.com/2010/10/taxonomia-do-mp-brasileiro.pdf

desenvolver sistemas de informações nos seus MPs de origem[42], nos anos seguintes, a implementação do CNVD permaneceu aquém do esperado e a adesão dos estados não ocorreu da forma esperada. Exemplos indicam que em alguns estados o cadastro tinha aplicação na capital e em outros contava com o interesse pessoal de promotores(as) do interior para alimentar o sistema de dados. Nenhuma das 27 Unidades Federativas apresentava cobertura estadual de dados. Exemplo da inexistência de informações consistentes foram captadas pelo Relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres (Senado Federal, 2013[43])e o Relatório de Auditoria Técnica do TCU (TCU, 2012).

Em 2015 o assunto foi retomado, agora no âmbito da Comissão de Direitos Fundamentais do CNMP com a formação de novo grupo de trabalho (GT6)[44] responsável pela "Criação do Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar" que coordenou as discussões para aprimoramento do CNVD com adequação da estrutura e classificação visando torná-lo mais atrativo para preenchimento pelas promotorias de todo o país. Na documentação produzida pelo Grupo é possível observar a preocupação com a falta de uma institucionalidade ao projeto e que garantisse a obrigatoriedade de adesão por todos os estados. A solução para este problema começa a se esboçar em janeiro de 2016 quando foi aprovada a resolução que criou o CNVD e estabeleceu a obrigatoriedade para sua implementação em todo o país.

Finalmente, no mesmo ano em que a Lei Maria da Penha completou 10 anos, por meio da Resolução 135 do Presidente do CNMP, o CNVD foi instituído:

Art.2º "O Conselho Nacional do Ministério Público elaborará programa de banco de dados, de abrangência nacional, para cumprimento do determinado no art.26, inciso III, da Lei 11.340/2006, disponibilizando seu acesso aos Ministérios Públicos estaduais."

§1º do mesmo artigo onde se encontra que "Deverão ser alimentados no sistema todos os processos em que haja a aplicação da Lei n. 11.340/2006, inclusive os casos de feminicídio em contexto de violência doméstica contra a mulher (CP, art.121, § 2º, c/c § 2º-A, inciso I).[45]

Na sequência dos esforços em avalizar condições para o CNVD ser integralmente implementado e visando garantir condições materiais e de recursos técnicos para seu monitoramento, em abril de 2016 a gestão do Cadastro foi transferida para a ENASP, precisamente na coordenação da Meta de Feminicídio.

6.2. O Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar

O Sistema de Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar encontra-se disponível na página do CNMP, onde pode ser acessado por Ministérios Públicos para envio dos dados.[46] O acesso é feito apenas por servidores cadastrados e mediante senha. São parte dessas equipes os/as promotores/as de justiça, procuradores/as e serventuários de secretaria e de TI. A medida visa assegurar que apenas pessoas qualificadas possam ter acesso ao sistema, evitando a manipulação indevida dos dados.

A estrutura do CNVD é composta atualmente por quatro entradas (telas) que somam 40 variáveis referentes a: perfil da vítima, perfil do agressor, informações sobre o caso e sobre o procedimento judicial. O sistema permite tanto o acesso para cadastro das informações como acesso para consulta. No quadro abaixo encontram-se listadas as variáveis de cadastro e aquelas que são utilizadas nas consultas[47].

42. Alguns exemplos são o Ministério do Piauí, onde foi desenvolvido um sistema de registro de dados denominado I-Penha, o Ministério Público de São Paulo, foram implementadas alterações no sistema de informações do Ministério Público Estadual para a produção de estatísticas sobre o movimento das promotorias especializadas, o Ministério Público do Mato Grosso do Sul, que deu continuidade à implementação do sistema de informações que estava sendo desenvolvido, o Ministério Público do Paraná que inseriu campos específicos sobre violência doméstica e familiar no cadastro único do Ministério Público estadual e o Ministério Público do Rio de Janeiro no qual foram inseridos campos e categorias relacionados ao CNVD no sistema de dados do MP estadual. Em cada estado os avanços foram resultados dos núcleos e grupos especializados da violência doméstica e familiar. Em alguns estados a coleta de informações esteve restrita às promotorias especializadas (como em SP) enquanto outros conseguiram a abrangência de todas as promotorias do estado. Contudo, como ressalvado, cada uma dessas experiências adotou soluções locais e portanto nem sempre em diálogo com a estrutura do CNVD.

43. Nesse relatório apenas o MPMS apresentou relatório consistente contendo estatísticas a respeito dos crimes enquadrados na LMP.

44. O GT6 foi coordenado pelo Promotor de Justiça do MPDFT, Dr.Thiago Pierobon, e foi composto pelas promotoras de justiça Márcia Regina Ribeiro Teixeira (MPBA), Silvia Chakian (MPSP) e Valéria Scarance (MPSP).

45. Resolução 135 de 26 de janeiro de 2016 Institui o Cadastro Nacional de Violência Doméstica. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1351.pdf

46. https://scnvd.cnmp.mp.br/login.seam?cid=36992

47. As categorias de preenchimento encontram-se no Manual do Usuário – Sistema de Cadastro Nacional de Violência Doméstica contra a Mulher (CNMP, 2016). Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Manual_do_Usuario.pdf

Quadro 3: Variáveis de cadastro e consulta
Sistema do Cadastro Nacional de Violência Doméstica

Conjunto	Variáveis – Cadastro (* obrigatórios)	Filtros - Consulta
Perfil das vítimas	Nome da vítima* Nome social (casos de mulheres trans)* Nome da mãe da vítima* (não declarado)* Documento de identificação pessoal (CPF) Data de Nascimento* Cor Escolaridade Renda Nacionalidade Naturalidade/UF Orientação/Identidade Sexual Deficiências	Nome da vítima Nome social Nome da mãe CPF Data de Nascimento
Perfil do Agressor	Nome do(a) autor(a)* Nome da mãe do(a) autor(a)* Documento de Identificação Pessoal (CPF) Data de Nascimento* Sexo* Cor Escolaridade Renda Nacionalidade Naturalidade/UF	Nome Nome da mãe Data de Nascimento CPF
Perfil do Caso	Nº da ocorrência policial Nº do inquérito policial Ambiente da agressão (local) Data do fato Horário do fato Vínculo do Agressor(a) com a vítima Município/UF Fatores de risco identificados	Nº da ocorrência policial Nº do inquérito policial Ambiente da agressão Data do fato Horário do fato Vínculo do Agressor(a) com a vítima Município/UF
Procedimentos	Classe processual Nº de autuação pelo MP Nº de autuação Judicial Nº do CNJ Incidência Penal Movimentos Ações	Classe processual Nº de autuação pelo MP Nº de autuação Judicial

A força política de uma Resolução publicada pelo CNMP é inquestionável e a partir de janeiro de 2016 os Ministérios Públicos estaduais passaram a realizar modificações para adequação de seus sistemas ao sistema nacional. É certo que existem dificuldades nesse processo e estas são de diferentes naturezas: falta de pessoal para alimentação dos dados, dificuldades técnicas para incorporação de novos campos no sistema, adequação dos sistemas estaduais com a plataforma do CNMP, volume de procedimentos para serem cadastrados, volume geral de trabalho nas promotorias com competência cumulativa e a própria extensão do cadastro. Essas são justificativas comuns à maior parte dos órgãos que ainda não enviam informações completas de acordo com as variáveis do Quadro 3.

Ainda que essas sejam justificativas se refiram a situações concretas é também certo dizer que uma parte das dificuldades se deve ao fato de que o CNVD não é reconhecido como prioridade devendo-se considerar a urgência em desenvolver um programa de capacitação e sensibilização dos/as promotores/as e servidores/as para compreenderem a relevância de um Cadastro dessa natureza.

A tabela 1, apresentada abaixo, foi elaborada com os dados que se encontram disponíveis no sitio eletrônico do CNVD. Nela é possível ver a variação na adesão dos estados. Os dados disponíveis refletem dois momentos: junho e setembro de 2017. Em março de 2017 uma portaria determinou que seriam cadastrados os casos ocorridos a partir de 7 de agosto de 2016.[48] Esta orientação foi necessária uma vez que a indefinição da data inicial a partir da qual os procedimentos deveriam ser cadastrados estava gerando tensões e dificuldades para a padronização do acervo de registros.[49] Ainda que metodologicamente aceita, e tecnicamente viável e compreensível, essa limitação resulta que, na prática as denúncias realizadas nos primeiros dez anos de implementação da Lei Maria da Penha continuaram desconhecidas em suas dimensões e características nacionais.

48. Diante das discrepâncias de volume de registros entre os estados, algumas consultas informais permitiram apurar que os ministérios públicos respondem de forma desigual a essa recomendação e enquanto alguns enviam os registros a partir de agosto de 2016, outros encaminharam informações de todo acervo constituído sem mencionar a data. É o que possivelmente explica o volume de registros informado pelo estado de Pernambuco ou do Espírito Santo. Essas são hipóteses que tentam compreender as variações de volume de dados entre os estados e em intervalo de tempo tão pequeno. Para um melhor diagnóstico dos dados armazenados será necessário um estudo aprofundado junto a cada MP.

49. Portaria 1/2017. ENASP-CNMP. Define a antiguidade dos procedimentos a serem incluídos no Cadastro Nacional de Violência Doméstica. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CNVD_data_de_antiguidade.pdf

Tabela 1 – Número de casos cadastrados por UF. Junho e Setembro de 2017

Estado	Nº registros (6/6/2017)	Nº registros (29/9/2017)
Acre	236	2541
Alagoas	...	1324
Amapá	9730	9919
Amazonas	...	260
Bahia	58736	67934
Ceará	240	1436
Distrito Federal	19745	21092
Espirito Santo	66167	69657
Goiás	...	...
Maranhão	7359	7369
Mato Grosso	...	2213
Mato Grosso do Sul	11011	14846
Minas Gerais	...	...
Pará	...	2962
Paraíba	...	...
Paraná	10543	20201
Pernambuco	...	70722
Piauí	1358	1358
Rio de Janeiro	8395	11523
Rio Grande do Norte	...	...
Rio Grande do Sul	...	...
Rondônia	1735	5731
Roraima	355	760
Santa Catarina	...	16333
São Paulo	...	...
Sergipe	95	440
Tocantins	1033	1922
Brasil	196.738	330.543

Fonte: CNVD/CNMP

Como se observa, em junho de 2017 dez estados ainda não haviam informado dados ao CNVD e alguns deles o faziam com números bastante reduzidos. Três meses depois o número de estados participantes havia ampliado ao tempo que se verifica também um crescimento na quantidade de casos informados em cada estado.

O sítio eletrônico do CNVD também disponibiliza dados com relação ao perfil das vítimas e agressores, e sobre as situações de violência (casos). Contudo, a adesão dos estados no fornecimento desses dados ainda é muito baixa e deverá também ser avaliada por meio de um estudo técnico específico e que permita aprofundar a compreensão sobre as dificuldades e obstáculos que estão interpostos a essa adesão plena. A tabela 2 consolida as informações que estão disponíveis nos gráficos a respeito do **não preenchimento** das informações. No sitio eletrônico é possível conhecer as distribuições e frequências para cada variável.

Tabela 2 – Perfil das vítimas, agressores e casos. Percentual de ocorrências cadastradas no CNVD sem informações. Junho e Setembro de 2017

Variáveis	% sem informações registros (6/6/2017)	% sem informações (29/9/2017)
Perfil dos casos		
Ambiente da agressão	83,40	82,32
Horário	78,60	79,54
Vínculo vítima-agressor	88,05	85,48
Fatores de risco	93,91	93,78
Perfil do Agressor		
Faixa etária	25,31	24,69
Raça/cor	95,57	96,79
Escolaridade	87,10	90,04
Renda	99,77	99,68
Perfil da Vítima		
Faixa etária	25,30	19,78
Raça/cor	96,68	96,29
Escolaridade	84,01	88,03
Renda	99,91	99,80
Orientação Sexual	98,17	98,17

Fonte: CNVD/CNMP

Os dados acima permitem afirmar que embora venha ocorrendo uma expansão na adesão dos Ministérios Públicos estaduais ao CNVD, este ainda enfrenta resistência a uma implementação integral com respostas para todas as variáveis disponíveis. Vários fatores podem contribuir para o baixo desempenho captado na Tabela 2, em geral associados com as justificativas anteriormente mencionadas como falta de pessoal, volume de procedimentos, excesso de trabalho e dificuldades com os sistemas de tecnologia da informação (Tis). Mas existem também fatores relacionados com as fontes utilizadas para o cadastro (inquéritos policiais), a maior ou menor facilidade em obter as informações que são solicitadas para o preenchimento do sistema e, novamente, o problema da qualificação profissional como obstáculo para o desenvolvimento desse trabalho.

6.3. Antecedentes do Selo Feminicídio

A receptividade à Lei do Feminicídio no mundo jurídico foi favorecida pelo contexto anteriormente criado pela Lei Maria da Penha. Referências às convenções internacionais de direitos humanos, à violência contra as mulheres como violação de direitos humanos e à violência de gênero fazem parte dos debates jurídicos, e são familiares para aqueles segmentos especializados na aplicação da Lei Maria da Penha. Mas ainda persistem resistências e questionamentos à nova lei e o fortalecimento de sua implementação integral depende de conhecer a forma como a lei vem sendo interpretada, se os crimes estão sendo corretamente enquadrados e se a investigação policial vem sendo conduzida de forma a permitir reconhecer as razões de gênero como causa das mortes.

Pressões de setores do governo, da sociedade civil, dos organismos internacionais e da imprensa para que fosse dada transparência aos dados sobre os feminicídios fizeram com que rapidamente várias instâncias se dispusessem a criar novas formas de rotulação para esses crimes. A lógica adotada foi, na maior parte das vezes, bastante simples: toda morte de mulher passou a ser nomeada como feminicídio, ganhando ainda alguns qualificativos acessórios – feminicídio íntimo, feminicídio não íntimo, feminicídio de Estado (IPG, 2017) – inspirados nas categorias de análise desenvolvidas na literatura latino-americana sobre feminicídios (ONU MULHERES, 2016, PASINATO, 2011).

Contudo, o procedimento de nomeação generalizada precisa ser problematizado como uma armadilha que fortalece o discurso contra o próprio tipo penal. Ao tratar todas as mortes violentas de mulheres como feminicídios

perde-se a chance de mostrar o que há de específico em algumas dessas mortes e para as quais as intervenções do Estado poderiam ter sido diferentes contribuindo para que pudessem ser evitadas. Recuperar a ideia de que todos os feminicídios são homicídios qualificados, mas nem todos os homicídios de mulheres são feminicídios tem sido um esforço permanente para todo(a)s que compreendem o ato político de nomeação desses crimes (DINIZ, COSTA, GUMIERI, 2016, ONU Mulheres, 2016, SEGATO, 2006, PASINATO, 2011).

6.4. A ENASP: Meta de redução dos feminicídios

A ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública foi criada em 2010 como parte da política para aprimoramento da atuação do Sistema de Justiça e "resultado de um esforço conjunto do Ministro da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional de Justiça bem como do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de viabilizar maior eficácia dos programas de segurança pública através de uma articulação transversal entre os personagens que compõem o Sistema de Justiça."[50]

Dentre as ações, a redução dos homicídios por meio de intervenções para "obter maior agilidade na apuração, denúncia e julgamento dos crimes de homicídios" (ENASP, 2010:4) se constituíram em metas que foram desenvolvidas entre 2011 e 2015. Além de acompanhamento dos inquéritos policiais havia também a previsão de elaboração de material instrucional para aprimoramento das investigações, melhoria nos sistemas de informações e padronização nos registros policiais e periciais, além de capacitação de pessoal.

No final de 2015, nova Meta foi direcionada para a redução dos feminicídios. A proposta foi celebrada pela Secretaria de Políticas para Mulheres e a ONU Mulheres como importante reforço para a implementação da Lei nº 13.104/2015.

Como objetivo foi proposto o acompanhamento dos inquéritos policiais até seu desfecho que poderá ser: a propositura da ação penal (denúncia), a desclassificação ou o arquivamento. A primeira etapa da meta deveria compreender todos os inquéritos instaurados entre 15 de março de 2015, data em que a Lei 13.104 entrou em vigor, até 15 de março de 2016.

50. http://www.cnmp.mp.br/portal/component/content/article/101-institucional/enasp/212-enasp1.

6.5. Selo Feminicídio

Algumas discussões metodológicas foram necessárias até que a Meta entrasse em execução. Definir a natureza dos crimes abrangidos pela ação foi uma delas. Inicialmente havia sido proposto que fosse realizado levantamento de todos os crimes contra a vida cujas vítimas fossem mulheres. A proposta refletia recomendação das Diretrizes Nacionais – Feminicídio (ONU MULHERES, 2016). Nesse caso, além dos homicídios dolosos seriam levantadas informações sobre inquéritos policiais relacionados a suicídios, mortes por acidentes e mortes suspeitas. Considerando a extensão do trabalho que necessitaria ser investido, foi definido que o levantamento ficaria restrito aos crimes capitulados no artigo 121 do Código Penal Brasileiro (homicídios cujas vítimas sejam mulheres).

Era também necessário definir um mecanismo de identificação dos inquéritos policiais (documentos físicos) e que permitisse sua fácil visualização no montante de documentos que circulam pelo fluxo do sistema de justiça. A criação de um adesivo a ser colocado em todos os inquéritos e processos enquadrados como feminicídio concretizou a ideia. Nascia assim o "Selo Feminicídio".

Fonte: imagem divulgação ENASP

Tabela 3 – Total de inquéritos instaurados entre 10/03/2015 e 10/03/2016. Distribuição por UF. Total de inquéritos em 12/2016. Desfechos (%)

MP / ESTADOS	Número de inquéritos 2015-2016	Número de inquéritos – dez/2016	% Denúncias	% Arquivamentos	% Desclassificações	% Diligências
ACRE	50	50	64,00%	6,00%	8,00%	22,00%
ALAGOAS	103	103	41,75%	0,97%	0,00%	57,28%
AMAZONAS	178	156	42,95%	14,10%	24,36%	18,59%
AMAPÁ	47	44	36,36%	6,82%	0,00%	56,82%
BAHIA	395	0	-	-	-	-
CEARÁ	181	249	34,54%	2,81%	13,25%	49,40%
DISTRITO FEDERAL	99	99	90,91%	0,00%	0,00%	9,09%
ESPÍRITO SANTO	45	76	73,68%	3,95%	3,95%	18,42%
GOIÁS	181	70	71,43%	0,00%	0,00%	28,57%
MARANHÃO	20	25	60,00%	8,00%	0,00%	32,00%
MATO GROSSO	70	72	86,11%	4,17%	0,00%	9,72%
MATO G.DO SUL	52	52	71,15%	3,85%	1,92%	23,08%
MINAS GERAIS	576	576	33,33%	1,56%	0,52%	64,58%
PARÁ	50	78	57,69%	5,13%	0,00%	37,18%
PARAÍBA	166	0	-	-	-	-
PARANÁ	155	155	86,45%	3,23%	0,65%	9,68%
PERNAMBUCO	117	117	61,54%	0,00%	0,00%	38,46%
PIAUÍ	33	33	42,42%	0,00%	0,00%	57,58%
RIO DE JANEIRO	553	121	59,50%	2,48%	0,00%	38,02%
R. G.NORTE	22	22	9,09%	22,73%	0,00%	68,18%
R.G. SUL	203	0	-	-	-	-
RONDÔNIA	60	136	5,15%	0,74%	0,00%	94,12%
RORAIMA	16	16	43,75%	6,25%	0,00%	50,00%
SANTA CATARINA	71	60	85,00%	6,67%	0,00%	8,33%
SÃO PAULO	320	320	76,25%	3,44%	0,00%	20,31%
SERGIPE	20	21	4,76%	0,00%	0,00%	95,24%
TOCANTINS	35	35	71,43%	2,86%	8,57%	17,14%
Total – BRASIL	3818	2686	52,87%	3,35%	3,20%	40,58%

Fonte: ENASP/CNMP.

A tabela acima foi extraída do sítio eletrônico da ENASP e está sendo utilizada para demonstrar o tipo de informação que o sistema permite captar e sistematizar. O objetivo da Meta de Feminicídio é reduzir os feminicídios por meio do acompanhamento dos procedimentos judiciais. Trata-se, portanto, de uma estratégia de monitoramento da atuação ministerial que contribuirá para o correto enquadramento dos crimes no tipo penal, a redução dos tempos dedicados à tramitação dos inquéritos e, consequentemente, a celeridade nas respostas judiciais. Os números constituem fonte para a posterior construção de indicadores sobre a devida diligência do Estado na prevenção e redução da violência contra as mulheres. (ONU MULHERES, 2016).

Observa-se primeiramente que a maior parte dos estados aderiram ao Selo e apenas três estados não apresentaram informações em dezembro de 2016. Nas colunas à direita da tabela verifica-se que no primeiro ano de vigência da lei, a maior parte dos inquéritos policiais resultou em denúncia, mas 40,5% ainda estavam em diligências[51].

51. Embora esses resultados sejam promissores, uma vez que não existem dados semelhantes para o total de homicídios no mesmo período, não é possível dizer o que esses números representam comparativamente ao total de casos e portanto, avaliações sobre o desempenho do sistema de justiça ficam prejudicadas.

No ano seguinte (inquéritos de março de 2016 a março de 2017) apenas um estado não apresentou informações sobre o período estipulado. No quadro geral as metas atingidas foram semelhantes ao ano anterior, mostrando um padrão na resposta das instituições para esses crimes. [52]

Com esses exemplos e durante os dois anos em que já foi aplicado, o Selo Feminicídio se consolida assim como uma estratégia de monitoramento dos inquéritos policiais referentes aos feminicídios. Sua continuidade é fundamental para a construção de séries históricas que permitam medir o movimento de entrada dos inquéritos policiais de feminicídio no fluxo de justiça criminal. Estabelecer os 'links' com o Poder Judiciário para conhecer os desfechos dados a esses casos (em qualquer das hipóteses previstas no Código Penal) deve ser prioridade para um futuro próximo.

Contudo, é importante ressalvar que apesar de sua importância para o monitoramento dos casos, o Selo não foi projetado para ser um sistema de informações que possa prover dados sobre características das vítimas, agressores ou sobre os crimes, o que não permite nem mesmo conhecer a

52. As tabelas completas se encontram no link: http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/enasp. Sobre o desempenho do sistema, valem as mesmas observações apresentadas na nota anterior.

qual inciso se referem as ocorrências registradas.

A parte dos crimes que se referem à violência doméstica e familiar está sendo inserida no CNVD e a conexão entre os dois sistemas constitui uma prática exitosa de otimização dos recursos técnicos para constituição de bases de dados integradas e abrangentes. No entanto, permanece a limitação de informações a respeito dos crimes que são enquadrados no inciso II da Lei do Feminicídio, ou seja, aqueles que são decorrentes de menosprezo e discriminação pela condição do sexo feminino. Aprimorar a captação das informações desagregadas segundo os incisos deve ser apontado como recomendação na oportunidade de uma revisão da taxonomia que alimenta o sistema.

6.6. Exemplos práticos: implementação do CNVD e Selo Feminicídio

Nesta parte são apresentados relatos de duas experiências de implementação de sistemas de informações e monitoramento de casos de violência doméstica e feminicídios: o Cadastro de Violência Doméstica do Ministério Público do Paraná e o Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres do Ministério Público do Rio de Janeiro.

As duas iniciativas foram selecionadas pelas contribuições que têm apresentado para os debates em âmbito nacional e o impacto no nível das políticas locais. São experiências que se desenvolvem em estreito diálogo com os projetos implementados pelo CNMP/ENASP, mas preservam características singulares relacionadas aos fluxos de informações e organização do trabalho em cada Ministério Público. O valor de cada experiência reside especialmente na metodologia que vem sendo desenvolvida, refletindo a preocupação com a qualidade das informações e com a maior abrangência na cobertura dos casos. Os dois exemplos também servem para ilustrar as possibilidades de existência de sistemas paralelos de informações – estadual e nacional – onde a padronização de variáveis e categorias (taxonomia) funcionam tanto para o conhecimento da realidade local quanto para a conformação de uma base nacional de dados.

As informações foram coletadas durante visitas técnicas realizadas aos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das iniciativas e coordenação dos trabalhos.[53] As descrições abaixo não são exaustivas, mas sintetizam as principais características de cada projeto.

53. As visitas técnicas foram realizadas no dia 6 de novembro ao Ministério Público do Paraná, quando estive no NUPIGE – Núcleo de Promoção da Igualdade de Gênero do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos e no dia 8 de novembro ao Ministério Público do Rio de Janeiro onde me reuni com as promotoras de justiça que integram o GECHM – Grupo Especial de Combate ao Homicídio de Mulheres vinculado ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Violência Doméstica Contra a Mulher e Núcleo de Gênero. Agradeço às Doutoras Mariana Seifert Bazzo do MPPR e Lúcia Iloízio Barros Bastos do MPRJ pela gentileza com que me receberam e a generosidade com que compartilharam informações sobre os projetos que realizam.

6.6.1. Cadastro de Violência Doméstica – Ministério Público do Paraná (MPPR)

O Cadastro de Violência Doméstica do Ministério Público do Paraná foi instituído em junho de 2014 e está sob coordenação do NUPIGE - Núcleo de Promoção da Igualdade de Gênero do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos.

O MPPR tem um cadastro chamado PRO-MP que armazena informações de inquéritos entrados em todas as promotorias de justiça do estado. O sistema serve ao monitoramento e controle de prazos, distribuição, providências e seu preenchimento é obrigatório para todos os procedimentos que são iniciados nas promotorias. Em 2014 duas alterações de interesse para a violência doméstica foram realizadas. Uma foi a inserção do campo referente ao artigo 129, §9º, do Código Penal, da lesão corporal em contexto de violência doméstica. Ao selecionar essa categoria, o servidor informa dados sobre o procedimento – com informações administrativas e judiciais, da mesma forma como procede em relação a outros crimes.

A outra mudança foi a inserção de uma categoria para informação de "violência doméstica contra a mulher". Ao ser selecionada esta opção, uma nova tela é exibida contendo campos adicionais que permitem qualificar os eventos com: data da ocorrência, local, município e bairro, horário do fato, vínculo entre vítima e agressor, fatores de risco e se há pedido de medida protetiva. Todos os campos são de preenchimento obrigatório e exclusivamente vinculados à categoria de violência doméstica contra a mulher. A partir desta categoria tornou-se possível classificar os procedimentos enquadrados na Lei Maria da Penha.

A metodologia que se segue é um diferencial importante do trabalho desenvolvido pela coordenação do NUPIGE. Todo procedimento cadastrado no sistema, seja como violência doméstica contra as mulheres ou como violência doméstica (artigo 129 do Código Penal) passa por revisão. Para a definição do fluxo de trabalho foi levado em consideração o tempo observado entre a data da ocorrência e a conclusão do inquérito policial – o que pode variar de um dia (prisão em flagrante) a um ano ou um ano e meio. A partir desse intervalo, foi estabelecido um intervalo de dois anos para seleção dos casos que seriam revisados. Embora

longo, o intervalo revela o cuidado com que são examinados os dados. A justificativa é que em intervalos menores é mais difícil monitorar a quantidade de registros anuais, gerando possíveis inconsistências nos dados divulgados. No primeiro semestre de 2017 foram divulgados os casos do segundo semestre de 2014.[54]

Conforme verificado na visita técnica, a maior exigência de revisão ocorre com os casos cadastrados no campo "violência doméstica – artigo 129". Em tese, esse campo deve ser aplicado apenas aos casos cujas vítimas são homens e onde não haja referência às hipóteses da Lei Maria da Penha. Ocorre que o menor número de informações associado a esse campo termina por torná-lo atrativo para cadastramento daqueles que originalmente deveriam ser inseridos na categoria "violência doméstica e familiar". A verificação desses dados segue etapas de seleção dos casos cujas vítimas são mulheres após leitura dos relatos incorporados ao campo específico (descrição), listagem dos casos que necessitam de correção, comunicação para as promotorias de origem e finalização de checagem para conferência das correções. O resultado é uma base de dados com menor subnotificação de casos e mais qualidade.

Esse cadastro abrange todos os 399 municípios do Paraná e os casos notificados podem ser agregados por região, municípios, ou desagregados por bairros, por exemplo. De acordo com a coordenadora do Núcleo as estatísticas extraídas do Cadastro são utilizadas para diagnósticos e na elaboração de políticas públicas no estado, além de despertar o interesse da imprensa[55].

Embora alguns campos do Cadastro do MPPR dialoguem com o CNVD, as estruturas dos dois sistemas são diferentes. No Cadastro paranaense não se encontram as informações detalhadas para os perfis de vítimas e agressores, por exemplo. Essa opção por um menor número de campos é justificada pela abrangência dos dados. Na opinião da promotora, um número maior de campos com preenchimento obrigatório pode ser desestimulante para o preenchimento e causaria perdas quanto ao conhecimento que hoje alcança a distribuição da violência doméstica contra mulheres em todo o estado. Ainda que defenda a estrutura do Cadastro, pondera que seria possível ampliar a coleta de informações e reduzir a abrangência para uma amostra representativa de promotorias. Seguramente, os dados dos quais dispõe atualmente permitiriam realizar um estudo dessa natureza e aprimorar suas contribuições ao CNVD.

54. Na data da visita técnica – 6/11/2017- estava sendo concluída a revisão dos dados relativos ao primeiro semestre de 2015.

55. A repercussão dos dados na mídia pode ser vista em: http://www.bemparana.com.br/noticia/490601/a-cada-24-minutos-uma-mulher-e-vitima-de-violencia-no-parana.

6.6.2. Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres/GECOHM – Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ)

O Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres/GECOHM está vinculado ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Violência Doméstica Contra a Mulher e Núcleo de Gênero do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ). Foi criado em 7 de outubro de 2016 com o objetivo de auxiliar o MPRJ na execução da meta da ENASP para o feminicídio. O GECOHM é formado por quatro promotoras de justiça com atuação em todo o estado do Rio de Janeiro.

O GECOHM é um órgão de auxílio aos órgãos de execução penal. Na prática, sempre que um(a) promotor(a) de justiça recebe um inquérito policial de crime contra a vida cuja a vítima é uma mulher, se julgar necessário, poderá solicitar o apoio do grupo para a apuração do caso. Nos casos em que são necessárias novas diligências o inquérito pode ser reencaminhado à delegacia de origem ou, a critério da promotora responsável, pode ser solicitado o apoio do GAP – Grupo de Apoio às Promotorias, que auxilia nas investigações. Após conclusão o GECOHM é responsável pelos pedidos de denúncia ou arquivamento. A partir da denúncia é feita a remessa para o órgão de execução de origem, onde o processo terá seguimento.

As promotoras de justiça que atuam no GECOHM adotam olhar especializado sobre a violência de gênero e conduzem as investigações orientadas por essa perspectiva. Em 10 meses de atuação (outubro de 2016 – agosto de 2017) o GECOHM recebeu 52 solicitações de auxílios. Desses, 35 resultaram em oferecimento de denúncia e dois em arquivamentos. Dez estão com investigações em andamento. Em um caso, cessou o auxílio e para outros quatro houve desistência da solicitação.

Importante registrar que esses números não correspondem à totalidade dos feminicídios que chegam ao conhecimento do MPRJ, uma vez que nem todos os órgãos solicitam o auxílio do grupo e dão seguimento aos casos lançando posteriormente os números na base de dados do MPRJ. Da mesma forma os autos de flagrante

delito são encaminhados diretamente às promotorias do júri, de modo que também não são computados pelo GECOHM.

De qualquer forma os números do GECOHM são expressivos para um órgão que recém completou um ano de existência. O aumento no volume de solicitações se beneficia da credibilidade do trabalho que é realizado e dos resultados que estão sendo alcançados não apenas na solução dos inquéritos e na celeridade com que ocorre, mas também na contribuição substantiva que realizam para o enquadramento dos feminicídios. Fomentar a especialização na apuração dos crimes contra a vida de mulheres é uma estratégia sobre a qual os Ministérios Públicos deveriam refletir. Sem a necessidade de criar um órgão exclusivo (uma vez que as promotoras continuam responsáveis pelas atividades em seus órgãos de origem) a solução encontrada pelo MPRJ parece satisfazer a premissa de ter profissionais com capacitação em gênero para análises dos crimes contra as mulheres e permite superar obstáculos como as dificuldades das instituições para a estruturação de novos órgãos e setores em razão das limitações financeiras enfrentadas em muitas situações.

7. Conclusões

No decorrer desse projeto objetivou-se reunir informações a respeito de duas iniciativas desenvolvidas pelo CNMP: O CNVD e o Selo Feminicídio. Buscou-se, principalmente recuperar os antecedentes de criação dessas duas plataformas de dados sobre violência doméstica e familiar e os feminicídios. Esse resgate da memória foi importante para pavimentar o caminho à frente.

Uma leitura preliminar dos dados já recolhidos e apresentados no CNVD aponta para a necessidade de realizar estudos técnicos mais detalhados para identificar elementos que ajudem a compreender, aprimorar e monitorar os dados que estão sendo enviados.

Conhecer as especificidades locais ajudará na busca de soluções compartilhadas. Identificar, descrever, catalogar os problemas e obstáculos que são identificados em cada estado, bem como as soluções que adotam para o desenvolvimento do trabalho deve ser considerado como estratégia prioritária de fortalecimento do CNVD. Explorar exemplos de implementação de sistemas de informações locais, como feito com o caso do Paraná e do Rio de Janeiro, é uma forma de demonstrar que soluções são possíveis e muitas vezes requerem mais boa vontade e muito trabalho que grandes investimentos financeiros.

Com relação ao Selo Feminicídio, a iniciativa se insere num debate atual sobre a produção de dados a respeito dos feminicídios. Como dito no decorrer desse relatório, há uma pressão social pela divulgação de dados sobre quantos feminicídios ocorrem mensalmente no país. A demanda recai imediatamente sobre as polícias que estão sendo cobradas a alterar seus sistemas de registros para incluir a “etiqueta” correspondente ao feminicídio que passaria a ser aplicada aos crimes de mortes violentas de mulheres. O risco dessa alteração é grande e deve ser levado em consideração na perspectiva do projeto político que levou à aprovação da Lei do Feminicídio.

Não se trata apenas de nomear de forma diferente as mortes violentas de mulheres, mas identificar aquelas que resultaram de razões de gênero e para tanto é necessário que a investigação policial identifique provas e evidências relativas às circunstâncias, contextos, meios e modos como o crime foi praticado, fatores associados a históricos pessoais e sociais onde o crime se insere. Consequentemente, o tempo da investigação e conclusão do inquérito policial, ainda que deva ser o mais breve possível, contará a favor de uma correta classificação dos crimes de acordo com a perspectiva de gênero.

Nesse sentido, o Selo feminicídio e a proposta de monitoramento que ele representa mostra-se adequado à classificação dos crimes que passaria a ser feita pelo Ministério Público no momento da denúncia. É importante observar que estamos tratando de uma iniciativa recente e que também necessita de estudos técnicos e aprimoramento. Promotores e promotoras de justiça apresentam diferentes visões e formas de compreensão sobre gênero, violência baseada no gênero e sobre a própria legislação. Conhecer essas visões e opiniões, promover cursos e debates que favoreçam à padronização de conceitos, desenvolver procedimentos que estimulem a reflexão sobre as características de gênero que devem ser evidenciadas e a melhor forma de fazê-lo são estratégias tão importantes quanto estabelecer a obrigatoriedade de remessa de informações à ENASP.

Tanto para o CNVD quanto para o Selo Feminicídio, a institucionalização das iniciativas deve contemplar a formação em gênero para todos os profissionais, sejam servidores(as) ou promotores(as) de justiça.

Os dois projetos apresentam grande potencial e podem constituir sólidas bases de informações sobre violência contra as mulheres no país. Um aspecto a ser refletido é a vinculação de cada um dos sistemas a uma legislação, de modo que a violência retratada nas bases de dados está sendo limitada às definições legais: a violência doméstica e familiar e os feminicídios, enquanto outras formas de violência – como a violência sexual praticada fora do ambiente doméstico e familiar ou das relações de afeto -, por exemplo, não chegam a ser mensuradas e melhor conhecidas para a elaboração de políticas públicas adequadas para seu enfrentamento. O mesmo vale para outras formas de violência, como o assédio sexual ou o assédio moral baseado no gênero – formas de violência contra as mulheres que começam a ser denunciadas, mas ainda não encontraram canais de visibilidade pública.

8. Bibliografia

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO**.** *Dossiê Feminicídio #invisibilidademata*. São Paulo: 2016 (online). Disponível em: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossies/feminicidio/o-dossie/>.

ARTIGO 19. *Violência contra a mulher no Brasil:* acesso à informação e políticas públicas. São Paulo: Artigo 19/ OPEN SOCIETY, 2015. 34 p. Disponível em: < http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/03/Relatório-Violência-contra-a-Mulher.pdf>.

BARSTED, Leila Linhares. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (org.). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA/UNWomen, 2011. p. 346-382.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha. Uma experiencia bem-sucedida de *Advocacy.*In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13-38.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011. 52 p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:* 2013-2015. Brasília, 2013. 114 p. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/SPM_PNPM_2013.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008. 236 p. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-demonitoramento-do-ii-pnpm/Livro_II_PNPM_completo08.10.08.pdf>.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2004. 104 p. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicaspublicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM.pdf>.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: fundamentos e perspectivas. In MACHADO, Isadora Vier (org.). *Uma década de Lei Maria da Penha:* percursos, práticas e desafios. Curitiba: CRV, 2017. p. 17-38.

CARVALHO, José Raimundo; OLIVEIRA, Vitor Hugo de. *Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*: relatório executivo II – primeira onda – 2016 - violência doméstica e seu impacto no mercado de trabalho e na produtividade das mulheres. Fortaleza: UFC/IMP, 2017. 28 p.

CARVALHO, José Raimundo; OLIVEIRA, Vitor Hugo de. Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher: relatório executivo I – primeira onda – 2016 - prevalência da violência doméstica e impacto nas futuras gerações. Fortaleza: UFC/IMP, 2016. 25 p.

COLETIVO ADVOGADAS FEMINISTAS. *Dossiê sobre os retrocessos das políticas de proteção, defesa e efetivação dos Direitos Humanos no Brasil*. Brasília: Coletivo Advogadas Feministas, 2017. 136 p.

CORTES, Iaris Ramalho; CALAZANS, Myllena. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In Campos, C.H de (org.). *Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-64.

DINIZ, Debora; Costa, BRUNA Santos; GUMIERI, Sinara. Nomear feminicídio: conhecer, simbolizar e punir. *Revista Brasileira de Ciências Criminais,* v. 114, p. 225 –239, maio/jun. 2015.

MELO, Mônica de; TELES, Maria Amélia. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2002. v.

314. (Coleção Primeiros Passos)

OBSERVE. *Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal*. Salvador: Observe - Observatório da Lei Maria da Penha, 2010. 233 p.

ONU MULHERES. Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios). Brasília: ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para Mulheres, Ministério da Justiça, 2016. 127 p.

PANDJIARJIAN, V. Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley. *Revista Informativa CLADEM*, ano 6, n. 9, p. 38-51, 2007.

PASINATO, Wânia; LEMOS, Amanda Kamancheck. Lei Maria da Penha e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. In: *Lei Maria da Penha vai à escola:* educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. VIZA, Ben-Hur; SARTORI, Myrian Caldeira; ZANELLO, Valeska. (org). Brasília: TJDFT. 2017, p. 11-23. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vicepresidencia/nupecon/centro-judiciario-mulher/e-book-maria-da-penha-vai-a-escola>.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Pagu-UNICAMP/Ceplaes/IDRC, 2008. 38 p.

PASINATO, Wânia. 10 anos de Lei Maria da Penha. O que queremos comemorar? R*evista SUR Internacional de Direitos Humanos*. Dossiê Mulheres: mobilizações, conquistas e entraves. 24. ed. 24. 2017a. Disponível em: <http://sur.conectas.org/dezanos-de-lei-maria-da-penha/>.

PASINATO, Wânia. Dez anos mais um: a implementação da Lei Maria da Penha no passar dos anos. In MACHADO, Isadora Vier (org.). *Uma década de Lei Maria da Penha:* percursos, práticas e desafios. Curitiba: CRV, 2017b. p.63-81.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: Entre avanços, obstáculos e desafios. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, ago. 2015.

PASINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, jul./dez., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf>.

PASINATO, Wânia. Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 70, p. 321-360, jan./fev. 2008.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2001.

SEGATO, Rita. *Que és um feminicídio?* Brasília: UnB/DAN, 2006. 11 p. v. 401. (Série Antropologia). Disponível em: <http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie401empdf.pdf>.

B SENADO FEDERAL. Relatório Final da CPMI da Violência contra as Mulheres. Brasília: 2013. 1070 p. Disponível em: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossies/feminicidio/o-dossie/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Ações de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres*: relatório de auditoria operacional. Brasília: TCU/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012. 130 p.

VILCHEZ, Ana Inés Garita. *La regulación del delito de femicídio/feminicídio en America Latina y el Caribe*. Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2012.

WAISELFISZ, J.J. *Mapa da Violência 2015:* homicídios de mulheres no Brasil. Brasília: FLACSO/SPM/ONU Mulheres/OMS/OPAS, 2015. 79 p. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>.

YAMAMOTO, Aline. Avançamos, mas ainda é preciso mais para desconstruir as desigualdades de gênero e raça no Brasil. 2016. Disponível em: <http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2016/08/10-anos-LMP-ALINEYAMAMOTO_VERSAOFINAL.pdf>.

III. PROPOSTAS DE MELHORIA E ACOMPANHAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CNVD

Nesta parte do relatório são apresentadas algumas propostas que visam contribuir para a melhoria do CNVD e o desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento de sua implementação nas 26 Unidades Federativas e no DF.

As recomendações apresentadas levam em consideração que:

- embora haja atualmente maior disponibilidade dos Ministérios Públicos estaduais em tomarem as medidas necessárias para a implementação do CNVD, ainda existem dificuldades e obstáculos de natureza técnica e de recursos humanos, incluindo a capacitação para o correto preenchimento dos campos do Cadastro destinado a captar as informações relativas à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

- quantidade de campos a serem preenchidos e a correspondência do preenchimento entre os sistemas estaduais e o CNVD;

• a variação no envio de dados entre os estados e as diferenças nos volumes de dados enviados até setembro de 2017.

• as dificuldades inerentes à fonte de informações – inquéritos policiais – para a identificação de algumas informações requisitadas para o preenchimento do cadastro.

A proposta encontra-se organizada nos seguintes itens:

1. Estrutura do CNVD: descrição e análise

2. Documentos que regulamentam o CNVD

3. Fonte de dados: características

4. Proposta de metodologia para monitoramento da implementação do CNVD, qualificação dos dados e avaliação dos resultados

1. Estrutura do CNVD: descrição e análise

O Sistema de Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar encontra-se disponível na página do CNMP, onde pode ser acessado por Ministérios Públicos para envio dos dados.[56] O acesso é feito apenas por servidores cadastrados e mediante senha. A medida visa assegurar que apenas pessoas qualificadas podem ter acesso ao sistema, evitando a manipulação indevida dos dados.

A estrutura do CNVD é composta por quatro entradas (telas) que somam 40 variáveis referentes a: perfil da vítima, perfil do agressor, informações sobre o caso e sobre o procedimento judicial. O sistema permite tanto o cadastro das informações como acesso para consulta. No quadro 1 encontram-se listadas as variáveis de cadastro e aquelas que são utilizadas nas consultas.[57] No quadro 2, encontra-se uma classificação das variáveis contidas no Cadastro.

56. https://scnvd.cnmp.mp.br/login.seam?cid=36992.

57. A lista de categorias para preenchimento dos campos encontra-se no Manual do Usuário – Sistema de Cadastro Nacional de Violência Doméstica contra a Mulher (CNMP, 2016). Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Manual_do_Usuario.pdf

Quadro 1: Variáveis de cadastro e consulta - CNVD

Conjunto	Variáveis – Cadastro (* obrigatórios)	Filtros - Consulta
Perfil das vítimas	Nome da vítima* Nome social (casos de mulheres trans)* Nome da mãe da vítima* (não declarado)* Documento de identificação pessoal (CPF) Data de Nascimento* Cor Escolaridade Renda Nacionalidade Naturalidade/UF Orientação/Identidade Sexual Deficiências	Nome da vítima Nome social Nome da mãe CPF Data de Nascimento
Perfil do Agressor	Nome do(a) autor(a)* Nome da mãe do(a) autor(a)* Documento de Identificação Pessoal (CPF) Data de Nascimento* Sexo* Cor Escolaridade Renda Nacionalidade Naturalidade/UF	Nome Nome da mãe Data de Nascimento CPF
Perfil do Caso	Nº da ocorrência policial Nº do inquérito policial Ambiente da agressão (local) Data do fato Horário do fato Vínculo do(a) Agressor(a) com a vítima Município/UF Fatores de risco identificados	Nº da ocorrência policial Nº do inquérito policial Ambiente da agressão Data do fato Horário do fato Vínculo do(a) Agressor(a) com a vítima Município/UF
Procedimentos	Classe processual Nº de autuação pelo MP Nº de autuação Judicial Nº do CNJ Incidência Penal Movimentos Ações	Classe processual Nº de autuação pelo MP Nº de autuação Judicial

Quadro 2 - Descrição analítica das variáveis – CNVD

Grupo 1 - "gestão interna dos procedimentos"	Grupo 2 - "gestão processual pelos MPEs e CNMP"	Grupo 3 - "produção de estatísticas nacionais sobre VDF"
Neste grupo foram identificadas aquelas var iáveis que podem ser de interesse para o acompanhamento individual dos casos na atividade cotidiana das promotorias. O grupo foi dividido em dois conjuntos de variáveis: I - Relativo aos agentes: • Nome da vítima • Nome social (casos de mulheres trans) • Nome da mãe da vítima • CPF • Nome do(a) autor(a) • Nome da mãe do(a) autor(a) • CPF II - Relativo aos procedimentos: • Nº do BO • Nº do IP • Nº de Autuação no MP • Data de autuação no MP • Nº de Autuação no Poder Judiciário • Nº de Autuação no CNJ	Nesse grupo foram incluídas as variáveis que podem servir para um controle de produtividade das promotorias e para os relatórios de transparência institucional como, por exemplo, o anuário do CNMP. Nesse grupo foram identificadas três variáveis: I - Relativo aos procedimentos: • Data de autuação no MP • Classe Processual • Incidência Penal	Nesse grupo estão as variáveis que podem gerar informações de interesse para a definição de estratégias e metas na implementação da Lei Maria da Penha e para dimensionar a violência doméstica e familiar denunciada. O grupo foi subdividido em três conjuntos de variáveis: I - Relativo aos agentes Sobre as vítimas • Idade (faixa etária) • Cor • Escolaridade • Renda • Nacionalidade • Naturalidade • Orientação/Identidade Sexual • Deficiências Sobre os(as) autores(as) • Idade (faixa etária) • Sexo • Cor • Escolaridade • Renda • Nacionalidade • Naturalidade II - Relativo aos crimes • Local • Tipo de Relacionamento III – Relativo aos procedimentos • Classe processual • Incidência Penal

A classificação apresentada no quadro 2 tem como premissa o objetivo do Cadastro Nacional de Violência Doméstica em armazenar dados e permitir a elaboração de estatísticas nacionais a respeito de crimes enquadrados na Lei Maria da Penha. Além da totalização de ações instauradas para a apuração desses crimes é esperado que o CNVD ofereça estatísticas detalhadas sobre o perfil das vítimas, dos autores e dos crimes, bem como sobre os principais atos processuais e que permitem conhecer a forma como o sistema de justiça – e particularmente o Ministério Público – vem aplicando a legislação. O objetivo final é obter informações consistentes em nível nacional e que permitam avaliar as condições da aplicação da Lei Maria da Penha e seu impacto para a redução da violência doméstica e familiar.

A análise inicial foi motivada pela constatação de que alguns campos representavam dificuldades para o preenchimento e podiam se configurar em justificativas para a não alimentação do cadastro. Entre os campos, aqueles relativos aos dados pessoais servem para exemplificar essa situação[58]. Os campos de identificação pessoal (nome, nome da mãe, documento de identificação e data de nascimento) são de preenchimento obrigatório no cadastro do CNMP. No acompanhamento cotidiano dos feitos nas promotorias, os dados se justificam para identificação individual, possíveis reincidências e por permitirem a localização das pessoas através de outros sistemas e cadastros de informações – é o caso do CPF (Cadastro de Pessoa Física). É fato que em muitos casos as mulheres não possuem os documentos pessoais em mãos quando chegam à delegacia de polícia para fazer o registro de ocorrência. Assim também como desconhecem o nome completo da mãe de seus companheiros ou o número de seus documentos pessoais. Consequentemente, esses dados não estão disponíveis no boletim de ocorrência e para seu preenchimento no cadastro é necessário que o servidor responsável consulte outros documentos no inquérito policial em busca da informação solicitada. Sem treinamento adequado para saber o que buscar e onde buscar, o preenchimento fica falho, a qualidade dos dados pode decair e, por fim, se forem campos obrigatórios podem inibir o cadastramento de casos.

Outra preocupação relativa a esses dados é quanto à possibilidade de identificação pessoal. A resolução 167/2017 tomou a acertada medida de tornar públicos os dados do Cadastro Nacional, vedando o acesso àqueles que permitam a identificação das pessoas envolvidas. As dúvidas surgiram sobre a forma de proteção a esses dados, uma vez que todos estariam obrigatoriamente inseridos

58. A justificativa foi apresentada durante reunião da ENASP em maio de 2017, quando promotores e promotoras de justiça de diferentes estados brasileiros relataram a dificuldade para preencher os dados que são obrigatórios para a inserção de dados no cadastro.

no CNVD, constando também como campos de consulta.

A classificação das variáveis relativas à identificação pessoal no Grupo 1 - **"gestão interna dos procedimentos"** teve como objetivo superar essas dúvidas e obstáculos. Definidas como variáveis de interesse para o controle processual e das rotinas de procedimentos nas promotorias, o preenchimento dos campos continua obrigatório para os cadastros mantidos nos Ministérios Públicos estaduais, mas não vincula a remessa ao CNMP para a produção de estatísticas. Dessa forma, além de garantir os dados necessários ao trabalho das promotorias, a nova classificação permite que o cadastro local e o CNVD sejam corretamente alimentados tendo em vista os fins aos quais se destinam. Ainda que os dados desse grupo possam ser repassados ao CNMP para controle de uma base de procedimentos instaurados no país, eles não precisam ser vinculados à base de dados que serão divulgados por meio de estatísticas divulgadas no site para acesso público.

O mesmo raciocínio foi empregado para o Grupo 2 - **"gestão processual pelos MPEs e CNMP"** onde foram inseridas aquelas variáveis que permitem monitorar o desempenho das promotorias, fluxo de documentos e decisões ofertadas. São dados importantes tanto para os ministérios públicos estaduais quanto para o CNMP que anualmente elabora relatórios de gestão. O interesse estatístico para compreender a aplicação da Lei Maria da Penha existe, mas está limitado a dois campos que descrevem os crimes tipificados e os encaminhamento e/ou desfechos propostos no âmbito do Ministério Público. Por essa razão os campos foram devidamente replicados no Grupo 3.

Finalmente no Grupo 3 - "produção de estatísticas nacionais sobre VDF" encontram-se as variáveis que são de interesse para avaliar a implementação da Lei Maria da Penha e mensurar a violência doméstica denunciada de acordo com características que ajudam a compreender e a explicitar a especificidade da violência de gênero. Justamente por serem variáveis que se associam à especificidade da violência, nem sempre estão coletadas nos cadastros estaduais e/ou são de fácil localização nos documentos policiais, considerou-se viável propor uma subclassificação, identificando por cores a priorização para sua inclusão nos cadastros estaduais e remessa para o CNVD. Segundo esse código de cores seguem em: 1º – Vermelho, 2º – Azul e 3º – Verde. Inseridos num cronograma de implementação compartilhado, esses códigos devem auxiliar a que, em médio prazo, todos os campos sejam preenchidos por todos os ministérios públicos e enviados ao CNMP.

A tabela reproduzida abaixo permite verificar que os campos alocados nesse Grupo permanecem com baixo preenchimento sendo necessário compreender se a falta de informação se deve à falta de alimentação dos dados ou à inexistência das variáveis nas bases de dados de origem. Tanto um quanto outro fator poderá ser facilmente corrigido com solicitações aos ministérios públicos estaduais e capacitação para os servidores responsáveis pelo CNVD localmente.

Perfil das vítimas, agressores e casos. Percentual de ocorrências cadastradas no CNVD sem informações. Junho e Setembro de 2017

Variáveis	% sem informações registros (6/6/2017)	% sem informações (29/9/2017)
Perfil dos casos		
Ambiente da agressão	83,40	82,32
Horário	78,60	79,54
Vínculo vítima-agressor	88,05	85,48
Fatores de risco	93,91	93,78
Perfil do Agressor		
Faixa etária	25,31	24,69
Raça/cor	95,57	96,79
Escolaridade	87,10	90,04
Renda	99,77	99,68
Perfil da Vítima		
Faixa etária	25,30	19,78
Raça/cor	96,68	96,29
Escolaridade	84,01	88,03
Renda	99,91	99,80
Orientação Sexual	98,17	98,17

Fonte: CNVD/CNMP

2. Documentos que regulamentam o CNVD

O CNVD está regulamentado por Resoluções do CNMP e Portarias da ENASP, além de manuais de preenchimento e taxinomia. Todos os documentos abaixo foram analisados para a elaboração da proposta de metodologia, sendo eles:

- Resolução 135/2016 – institui a obrigatoriedade de implementação do CNVD em todos os estados.

- Resolução 167/2017 – que alterou a divulgação dos dados tornando de acesso público as estatísticas geradas pelo CNVD que devem ser disponibilizadas através do sítio eletrônico do CNVD.

- Portaria da ENASP – CNMP 01/2017 que define a antiguidade dos procedimentos cadastrados, limitando a data para os procedimentos instaurados a partir de 7 de agosto de 2016.

- Manual técnico que especifica os campos e seus critérios de preenchimento, além de definir quem pode ter acesso ao sistema e aos meios para sua realização.

- Manual do usuário que especifica as telas, variáveis e categorias que organizam e alimentam a base de dados.

3. Fonte de dados: características

A criação do CNVD atende recomendação da Lei Maria da Penha e essa origem é definidora de seu escopo: refere-se aos crimes tipificados na legislação como violência doméstica e familiar contra mulheres.

As fontes de dados para o cadastro são os procedimentos policiais (inquéritos policiais) que uma vez concluídos são direcionados ao Ministério Público. Como fonte de pesquisa os inquéritos policiais são considerados registros administrativos cuja finalidade é reunir as informações provenientes da investigação policial possibilitando preencher os requisitos de materialidade, autoria e intencionalidade nos crimes. Os casos de violência doméstica e familiar descritos na Lei Maria da Penha referem-se a ações definidas como violência física, psicológica, moral, patrimonial e sexual.

Abaixo listamos alguns fatores delimitadores dessas fontes de informações que devem ser levados em consideração nas análises e finalidades do CNVD.

1º - o CNVD conterá apenas os casos que são noticiados à polícia e enquadrados na Lei Maria da Penha. De fato, como se observou em estudos de prevalência da violência doméstica e de gênero, é reduzida a proporção de mulheres que contatam as autoridades ou instituições de apoio na sequência dos atos de violência de que são vítimas. Nesse sentido, os dados administrativos, não obstante a informação importante que fornecem, não são suficientes para avaliar a dimensão e configuração do fenómeno, pelo que, só por si, têm limitações estruturais para o apoio à definição das Políticas Públicas. Em outras palavras, o Cadastro permitirá mensurar a aplicação da lei, a magnitude e as características do que é denunciado, mas não permitirá afirmar sobre a extensão da violência doméstica na sociedade abrangente (tarefa que dependeria de outras pesquisas e outras fontes de dados).

2º - é necessário não perder de vista que este Cadastro diz respeito apenas a uma parte da violência exercida contra as mulheres, a violência doméstica e familiar. Conforme a documentação do CNMP relativa ao Cadastro, ele deverá integrar os casos de feminicídio. Contudo, em conformidade com a Meta para 2016 definida pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), que pretende desafiar as estatísticas relativas ao feminicídio, este é visto como "o homicídio praticado contra pessoa do sexo feminino, envolvendo violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher" (CNMP, 2017). Nesse sentido, e à semelhança da conceptualização internacional, o feminicídio abrange os casos de morte de mulheres pelo fato de serem mulheres, independentemente do contexto doméstico ou da relação estabelecida com o perpetrador. Considerando que o Cadastro reporta apenas casos de violência doméstica e familiar, é necessário ter presente que não abrangerá todo o feminicídio, mas apenas aquele que ocorre em determinadas condições.

3º - os registros administrativos nem sempre refletem a especificidade necessária para demonstrar as causas de gênero por trás da violência doméstica e familiar contra mulheres. Significa que algumas informações previstas no CNVD não encontram correspondência nos registros policiais em campos predeterminados, com preenchimento padronizado e claramente definido, demandando dos servidores responsáveis por alimentar as informações no Cadastro um esforço adicional em localizar as informações e preencher corretamente os campos destinados.

Neste quesito desperta especial preocupação o campo referente aos fatores de risco. A inexistência de um documento específico para uso das

polícias na condução da investigação policial para o registro padronizado dessas informações, faz com que o preenchimento deste campo dependa a) da leitura integral do inquérito policial, b) da compreensão de quais são os fatores de risco na violência doméstica e familiar e c) padronizar o documento a partir do qual essa informação poderá ser recolhida para garantir maior credibilidade e uma mínima padronização no registro do campo. Daí a importância da oferta de cursos de capacitação para os servidores responsáveis pelo CNVD e o desenvolvimento de material de apoio com padronizações e explicação dos campos correspondentes para ser disponibilizado em todos os estados.

4º - os inquéritos policiais são registros administrativos que se baseiam na classificação de crimes e contravenções. Como visto anteriormente, não há correspondência exata e exclusiva entre as definições de crime e violência. Algumas das formas de violência previstas na Lei Maria da Penha não encontram correspondência em tipificações previstas no Código Penal Brasileiro de forma que o CNVD captará apenas aquelas cuja classificação seja possível, ensejando o registro policial e correspondente inquérito policial.

4. Proposta de metodologia para monitoramento da implementação do CNVD, qualificação dos dados e avaliação dos resultados

As considerações apresentadas anteriormente foram tomadas como premissas para aprimorar a implementação do CNVD em todo o país e torná-lo uma base de dados confiável, abrangente e acessível para monitorar e avaliar a implementação da Lei Maria da Penha e mensurar a violência doméstica e familiar contra mulheres denunciada e processada.

Atendendo ainda que o objetivo último da recolha de dados é a eliminação da violência contra as mulheres e não apenas a sua mensuração, e seguindo o exemplo português a este nível, seria importante que os **objetivos específicos** do Cadastro fossem oficialmente redigidos e anunciados. Uma explicitação a este nível constitui-se como um dos garantes legais de uma utilização correta e fiel dos dados recolhidos.

Ainda no que diz respeito à formalização do Cadastro, porque, mais uma vez se trata de recolher dados garantindo o respeito pelas liberdades e garantias das pessoas, **definir quem são os utilizadores** credenciados para a introdução, manuseamento e consulta dos dados. Segundo os documentos disponibilizados pelo CNMP na sua página *web*, apenas os servidores do Ministério Público podem aceder ao sistema, se devidamente cadastrados. Sabemos que o processo de introdução, validação, tratamento e análise dos dados tem custos elevados, não apenas de tempo mas também de recursos humanos e financeiros. Ainda, que os recursos humanos adstritos a cada uma destas funções podem ter perfis diferenciados. Nesse sentido, seria importante definir uma hierarquia de manuseamento dos dados com níveis de validação e/ou de permissões distintos.

Estas duas últimas sugestões resultam da experiência portuguesa, que estabelece claramente quem e em que circunstâncias pode aceder à base de dados da violência doméstica.

A metodologia apresentada a seguir considera duas dimensões do CNVD: suas condições de implementação, o aprimoramento das informações cadastradas, análises e divulgação dos dados.

4.1. Condições de implementação do CNVD

Considerando que o cadastro foi implementado nacionalmente a partir de janeiro de 2016 e que em breve completará 2 anos que os MPs iniciaram os ajustes para a remessa sistemática dos dados, torna-se imperativo, nesse momento, avaliar a qualidade de implementação nos estados o que implica: a) conhecer o grau de adequação das bases de dados estaduais com relação ao CNVD, b) conhecer a abrangência do CNVD em cada estado, c) conhecer se existem mecanismos locais para padronização e consistência dos dados cadastrados, c) conhecer a qualidade das informações alimentadas e transmitidas ao CNVD, d) conhecer a adequação à portaria que define a antiguidade dos procedimentos cadastrados.

A metodologia proposta baseia-se em análise técnica aplicada a partir das bases de dados estaduais (Cadastro dos MPs). Por meio de consulta aos Ministérios Públicos o CNMP poderá conhecer as condições de implementação do CNVD em cada estado e estabelecer um ranking que permitirá direcionar as metas para implementação integral e disponibilização de dados cada vez mais atualizados, completos e consistentes.

As informações coletadas permitirão conhecer os obstáculos e dificuldades que são enfrentados localmente para a implementação integral do CNVD e planejar medidas para sua solução. Será também possível conhecer as dificuldades originadas na fonte de dados e construir material de apoio e cursos de capacitação direcionados aos servidores para manuseio dos documentos e padronização das informações cadastradas.

Para desenvolver e aplicar a metodologia recomendamos que:

1. O CNMP desenvolva questionário online a ser remetido para todos os Ministérios Públicos estaduais para preenchimento pelo gestor local do CNVD. Caberá ao CNMP estipular o prazo para envio das respostas.

2. O questionário deverá conter perguntas sobre:

a. Data de implementação do cadastro no estado (refere a um cadastro geral do MP no estado)

b. Data de implementação dos campos do CNVD no cadastro local (adequação). Com atenção especial para os campos relacionados ao perfil das vítimas, dos agressores e aqueles relacionados com a descrição dos casos (ambiente, tipo de relacionamento, horário)

c. Existência de cronograma de adequação para inclusão dos campos do CNVD com integração de todos os campos previstos (se sim, quais as prioridades e os prazos)

d. Abrangência do CNVD no estado: apenas na capital, apenas nas promotorias especializadas de violência doméstica, em todas as promotorias do estado etc.

e. Estrutura para cadastramento dos casos no CNVD (recursos humanos, técnicos)

f. Volume mensal de procedimentos cadastrados

g. Existência de mecanismos para checagem, padronização e consistência e abrangência dos dados cadastrados (refere a metodologia de análise dos registros)

h. Periodicidade com que os dados são enviados ao CNMP

i. Antiguidade: data inicial de instauração para cadastramento dos casos (adoção da Portaria ENASP-CNMP). Caso tenha adotado data diferente da portaria, informar qual e justificar a decisão.

j. Inclusão dos feminicídios no CNVD. Se sim, os dois incisos (I- violência doméstica, II- menosprezo e discriminação)?

As informações coletadas por meio do questionário online serão processadas e disponibilizadas para análise pelo gestor do CNVD que poderá, a partir dos resultados, elaborar estratégias para ampliar a implementação do CNVD e planejar a execução das atividades de acordo com metas estabelecidas com base nas diferenças identificadas entre os estados. O objetivo será padronizar a implementação do CNVD em todo o país, estabelecendo critérios que deverão ser compartilhados por todos os Ministérios Públicos. A revisão desses critérios e o monitoramento de seu cumprimento poderão ser realizados por meio da aplicação periódica do questionário online, criando-se uma base de informações sistematizadas sobre a evolução da implementação do sistema e das alterações realizadas ao longo do tempo.

4.2. Aprimoramento das informações cadastradas, análise e divulgação dos dados

As recomendações abaixo referem-se ao aprimoramento das informações cadastradas no CNVD considerando as tabelas de taxinomia apresentadas no Manual do Usuário. A revisão dos campos e das categorias para seu preenchimento evidenciaram a ausência de algumas informações e categorias que podem contribuir para maior consistência dos dados de forma padronizada.

Em razão das fontes de dados utilizadas e das características já descritas sobre a finalidade e acerca da qualidade dos dados que são oferecidos, algumas das sugestões abaixo apresentadas deverão ser adotadas com a previsão de desenvolvimento de material de apoio (manual) que oriente sobre o tipo de informação que se espera obter, a finalidade de preenchimento dos campos e a localização possível das informações nos documentos de origem (inquéritos policiais). Dessa forma cria-se um padrão científico de coleta das informações e inserção no CNVD ampliando sua credibilidade e relevância. Da mesma forma, deve-se planejar o desenvolvimento de cursos para os servidores responsáveis pelo CNVD nos estados e no CNMP, visando a informá-los sobre a Lei Maria da Penha, sobre a violência doméstica e familiar e suas características e a importância de informar corretamente os dados solicitados no CNVD.

Dimensões do Cadastro	Operações sugeridas
Dados registrados	• Colocar a categoria 'Não informado' sempre com o mesmo código (99) e em todas as variáveis utilizadas no CNVD • Acrescentar o indicador de estatuto no país com as categorias 'Migrante', 'Refugiado/a', 'Deslocado/a' • Acrescentar a variável 'Renda do agregado' para vítima e agressor e/ou 'Existência de dependência económica da vítima em relação ao agressor' e vice-versa • Acrescentar indicador de número de filhos e número de filhos dependentes • Acrescentar a variável 'Grau de deficiência' ou tipo de deficiência (física, mental, sensorial, etc.) • Acrescentar a categoria 'Outra' no registro da orientação sexual • Incluir o tipo de violência ocorrida (permitindo resposta múltipla): 'física', 'psicológica', 'sexual', 'económica', 'social' • Acrescentar indicador sobre a presença de menores ou outras testemunhas durantes os atos de violência • Incluir o resultado da avaliação de risco • Acrescentar indicadores que permitam avaliar a frequência e a duração da violência • Acrescentar indicadores que permitam ter informação sobre as consequências da violência
Análise dos dados	• Descrever perfis de vítimas e agressores • Caracterizar os perfis encontrados consoante a avaliação de risco • Análise da vitimação por deficiência, orientação sexual, cor/raça, estatuto e idade
Divulgação da informação	• Produção regular de relatórios de monitorização • Divulgação no site do CNMP e disponibilização de dados em formato de gráficos e tabelas editáveis • Garantir uma colaboração com a academia para análises dos dados e elaboração de pesquisas integradas com outras bases de informações

Anexo I - Fotos relacionadas ao projeto

Foto 1: Lituânia - Visita à Procuradoria-Geral de Justiça da Lituânia

Foto 2: Lituânia - Visita ao Instituto Europeu de Igualdade de Gênero

Foto 3: Lituânia - Visita ao Departamento de Polícia

Foto 4: Lituânia - Visita ao Ministério da Assistência Social da República da Lituânia

Foto 5: Itália - Visita ao Conselho Superior da Magistratura Italiana

Foto 6: Itália - Visita ao Centro Municipal Italiano de combate à violência contra as mulheres Donatella Colasanti – Rosaria Lopez

Foto 7: Itália - Visita à Presidência do Conselho de Ministros

Foto 8: Itália – Visita ao Conselho Nacional Forense da Itália

Foto 9: Portugal - Visita à Associação de Proteção às Vítimas (APAV)

Foto 10: Portugal - Visita à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Gênero da Presidência do Conselho de Ministros

Foto 11: Portugal - Visita ao Observatório Nacional de Violência e Gênero da Universidade Nova de Lisboa

Foto 12: Portugal - Visita à Assembleia Legislativa da República de Portugal

Foto 13: Assinatura do Termo de Cooperação entre o CNMP e a União Europeia

Foto 14: Seminário Internacional Brasil-União Europeia no enfrentamento à violência doméstica– abertura do evento

Foto 15: Seminário Internacional Brasil-União Europeia no enfrentamento à violência doméstica– abertura do evento

União Europeia

Diálogos
UNIÃO EUROPEIA · BRASIL

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES

BRASIL
GOVERNO FEDERAL