



VIOLÊNCIA NAS RELAÇÕES DE INTIMIDADE E A CONVENÇÃO DE ISTAMBUL EM PORTUGAL

JOANA TORRES
Faculdade de Direito da Universidade do Porto
ttorresjoana@yahoo.co.uk

Jorge Gracia
Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Sónia Caridade
Universidade Fernando Pessoa

Resumo: A presente comunicação discorre um projeto de investigação em curso, pertencente ao Programa doutoral em Criminologia da U.P, que tem como objetivo elaborar uma análise política e institucional da aplicação da Convenção de Istambul em Portugal, tendo como foco de análise a violência nas relações de intimidade. Neste sentido, e tendo sido já remetido por Portugal ao *Group of Experts on Action Against Women and Domestic Violence* o seu primeiro relatório oficial de monitorização da aplicação da Convenção de Istambul, julgamos oportuno construir aqui uma reflexão que contemple, além visão apresentada pelo Estado português, também as considerações tecidas no relatório sombra desenvolvido pelas ONG's portuguesas, e enviado à mesma entidade avaliadora, acerca do panorama da aplicação da Convenção de Istambul em Portugal.

Palavras-chave: violência nas relações de intimidade; violência de género; Convenção de Istambul em Portugal

Em Portugal, a violência nas relações de intimidade e de forma mais particular a violência doméstica tem, sobretudo desde os anos 90, motivado um grande interesse junto da comunidade científica, produzindo-se conhecimento útil para a sua construção social e criminal (Matos, 2016).

A Convenção de Istambul (CI), no seu artigo 3º alínea a, é imperativa na sua definição de “violência contra as mulheres” enquanto violação dos direitos humanos e forma de discriminação contra as mulheres, que abarca todos os atos de violência baseada no género 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 (art. 3º al. a., CI). Condenando todas as formas de violência contra as mulheres e de violência doméstica, a CI reconhece a base estrutural de género deste flagelo e propõe-se criar uma Europa livre de violência contra as mulheres e de violência doméstica, estabelecendo obrigações e *standards* internacionais para os Estados ratificantes (art. 5º, CI). Ao procurar estabelecer a articulação entre o direito formal e a sua real aplicação, esta Convenção vai além da redutora previsão de diretrizes e estipula, no próprio instrumento, a obrigatoriedade de monitorização da aplicação pelas Partes (Capítulo IV).

Entre os mecanismos de monitorização previstos na CI, encontra-se o GREVIO - *Group of Experts on Action Against Women and Domestic Violence* (art. 66º, CI) que, grosso modo, tem o papel de verificar: a adoção/implementação de políticas; a recolha de dados; a adoção de medidas/programas preventivos; a adoção de medidas de proteção e apoio; a disponibilização de apoios gerais e especializados; o quadro jurídico; o restabelecimento civil das vítimas; a investigação; a acusação; o direito processual e as medidas de proteção (GREVIO, 2016). Além disso, os próprios Estados membros encontram-se, também eles, sujeitos à submissão periódica de relatórios acerca da situação do país, relativamente ao nível da prevenção e combate da violência contra as mulheres e a violência doméstica, junto do Conselho da Europa.

Partindo destes pressupostos e tendo já Portugal enviado o seu primeiro relatório para avaliação do GREVIO, em setembro de 2017, propomo-nos neste espaço a tecer algumas considerações acerca do panorama da violência nas relações de intimidade em Portugal.

Violência nas relações de intimidade: caracterização da realidade portuguesa

Antes de partirmos para a reflexão propriamente dita, que nos propusemos a realizar com esta comunicação, valerá a pena fazer uma panorâmica da realidade portuguesa ao nível do fenómeno aqui em análise, a violência nas relações de intimidade. Posto isto, e em moldes mais gerais, a violência é uma realidade crescente e um problema de saúde pública à escala global, com consequências a curto e longo prazo para indivíduos, famílias, comunidades e países (OMS, 2002).

Concretamente no caso da violência contra as mulheres, esta constitui-se uma esmagadora violação de direitos humanos, traduzindo-se num imenso obstáculo à conquista da igualdade de género (ONU, 2006). Segundo a Organização Mundial da Saúde (2014), uma em cada três mulheres foi vítima de violência física ou sexual praticada por parceiro íntimo em algum momento da sua vida, o que atesta a urgência da promoção da igualdade de género e revela um ainda insuficiente investimento em estratégias por parte dos países para combate ao fenómeno, considerando a sua dimensão (OMS, 2014).

Ponderando estes dados, e afunilando a análise para a realidade de Portugal, os indicadores afiguram-se igualmente preocupantes. O último Inquérito Nacional sobre a Violência exercida sobre mulheres e homens (Lisboa, Barroso, Patrício & Leandro, 2009) indicou, à semelhança dos dados apresentados a nível europeu (European Union Agency For Fundamental Rights, 2014), que uma em cada três mulheres inquiridas já sofreu violência física, sexual ou psicológica na sua vida. Este estudo revelou ainda que 74.7% dos agressores eram homens, e que 41.7% destes são ou foram maridos/companheiros das vítimas (Lisboa et al., 2009). Dados mais recentes, provenientes do Relatório Anual de Segurança Interna (2017), no âmbito da violência doméstica indicam que, em 2017, existiram 26713 participações do crime de violência doméstica em Portugal, sendo 80% das vítimas mulheres e 84% dos denunciados homens (Ministério da Administração Interna - MAI, 2017). Por sua vez, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima - APAV, em 2017, registou 16.741 crimes de violência doméstica, representando 75.7% dos crimes registados por esta associação. Segundo a APAV (2017) as vítimas de crime que beneficiaram dos seus serviços são, na grande maioria, de sexo feminino (82.5%). E, por fim, não esquecendo o resultado último da violência contra as mulheres, o Observatório de Mulheres Assassinadas da UMAR - OMA, em 2017, registou 48 femicídios: 20 consumados e 28 tentados. Destes 20 femicídios, 70% foram da autoria de parceiros/ex-parceiros (OMA, 2016). O

observatório contabilizou ainda que, entre 2004 e 2017, um total de 1.037 femicídios: 475 consumados e 562 tentados (OMA, 2017).

Feita esta rápida incursão pelos dados da violência na intimidade em Portugal, que patenteiam a raiz de género desta violência e a urgência de uma postura ativa no seu combate, estaremos agora em condições para nos debatermos sobre o que efetivamente tem sido feito para a reversão deste panorama e cumprimento do objetivo da Convenção de Istambul de uma Europa livre de violência contra as mulheres.

Convenção de Istambul em Portugal: implementação e reflexão

A respeito da implementação da Convenção de Istambul em Portugal parece-nos oportuno tecer algumas considerações e reflexões em torno de três dos seus eixos: políticas integradas e recolha de dados; prevenção e proteção; e, apoio prestado às vítimas de violência na intimidade. Para melhor ancorar e estruturar estas considerações e reflexões recorreremos a uma grelha de análise que procura contemplar os seguintes aspetos: os três eixos mencionados da Convenção e os respetivos artigos; o primeiro relatório oficial de Portugal para avaliação do GREVIO; e, o relatório sombra das ONG's¹, também ele enviado ao GREVIO.

Através da análise das políticas integradas e recolha de dados (art.7º a 11º da CI), é possível perceber que o caminho percorrido por Portugal no âmbito da prevenção

¹O Relatório Sombra em questão, resulta da reflexão conjunta de um grupo de trabalho composto por ONG's, sob a coordenação da Associação de Mulheres contra a Violência (AMCV), da Plataforma Portuguesa dos Direitos da Mulher (PpDM) e do eixo nacional do European Women's Lobby Observatory sobre Violência contra as Mulheres. Deste grupo de trabalho, fizeram parte: a Associação Fernão Mendes Pinto; a Associação Mulher Século XXI; a Associação Mulheres sem Fronteira; a Associação Plano I; a Associação Portuguesa de Apoio à Vida - APAV; a Associação Portuguesa de Mulheres Juristas - APMJ; a Associação Portuguesa pelos Direitos das Mulheres na Gravidez e no Parto; a Associação Projecto Criar; a Associação Ser Mulher; a Casa Qui; a CooLabora; a Cooperativa SEIES; a EOS - Associação de Estudos, Cooperação e Desenvolvimento; o GRAAL; a ILGA; a MEN NON - Associação de Mulheres de São Tomé e Príncipe em Portugal; o Movimento Democrático de Mulheres - MDM; a P&D Factor - Associação para uma Cooperação sobre População e Desenvolvimento; o Soroptimista do Clube do Porto; a UMAR - União de Mulheres Alternativas e Resposta. Para a construção, deste documento, a coordenação do grupo desenvolveu um formulário on-line para recolha dos contributos das mencionadas ONG's, sendo de salientar que algumas delas enviaram também documentos de posição e contribuições individuais ao GREVIO (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017, p.38)

à violência doméstica é transversalmente assumido como inquestionável. O relatório oficial de Portugal entregue ao GREVIO, começa por salientar o investimento do país nas políticas públicas na vertente da cidadania e da promoção da igualdade entre mulheres e homens (Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género - CIG & Comissão Nacional de Direitos Humanos -CNDH, 2017). A este respeito cabe mencionar a existência de um órgão específico de administração pública, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), que se constitui a entidade oficial responsável pela implementação e execução das políticas públicas no domínio da promoção e defesa da igualdade de género, e do combate à violência doméstica e de género, cabendo-lhe a coordenação e implementação dos respetivos Planos de Ação Nacionais.

Em Portugal, a última e principal estratégia nacional para o combate à violência contra as mulheres é o V Plano Nacional para Prevenir e Combater a Violência Doméstica e de Género 2014-2017 (V PNPCVDG), um instrumento alinhado com os objetivos da Convenção e que, estando já finalizada, dará lugar à Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação – Portugal + Igual (ENIND).

Ao nível da legislação, o relatório oficial assume que Portugal não tem uma lei geral sobre a violência contra as mulheres, mas que as diversas formas desta violência se encontram criminalizadas no seu Código Penal (e.g., violência doméstica, mutilação genital feminina, stalking, casamento forçado) (CIG & CNDH, 2017). Concretamente no caso da violência doméstica, esta conduta encontra-se criminalizada no art.152º do Código Penal², tendo natureza de crime público desde o ano 2000. Todavia, esta conquista legal ao nível da proteção e salvaguarda dos direitos das vítimas de violência doméstica, segundo o relatório sombra, tem tomado um caminho perverso por parte de algumas entidades (e.g., sistema judicial) e movimentos cívicos (e.g., movimentos do pai), que defendem que as mulheres alienam os seus próprios filhos e produzem falsas acusações de violência doméstica e/ou abuso sexual de crianças (Associação de Mulheres Contra a Violência - AMCV, Plataforma portuguesa dos Direitos das

² Em Portugal o crime de violência doméstica encontra-se recolhido no artigo 152º do Código Penal, que prevê o autonomamente ao crime de maus tratos, encontra-se no Capítulo III (crimes contra a integridade física) do Título I (crimes contra a pessoa) da parte especial do Código Penal. Nos dias de hoje “um significado maior que violência na família, seja violência no espaço doméstico ou violência na vida doméstica”. O nº1 do artigo prevê uma variedade de sujeito passivos, numa relação presente ou passada, com ou sem coabitação. (Almeida, 2015)

Mulheres- PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Ainda neste contexto das parentalidades, as ONG's mencionam ainda a existência da prática por parte sistema judicial de aplicação de guarda compartilhada em casos de violência doméstica, vulnerabilizando novamente as vítimas (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Posto isto, as mulheres vítimas de violência nas suas relações de intimidade ficam, mais uma vez, entregues à sua sorte, podendo ver-se envolvidas em processos de violência institucional multiplicadores de ignorância acerca das leis internacionais e as especificidades da violência de género contra as mulheres (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

No que respeita aos recursos financeiros alocados à prevenção e combate das violências cobertas pelo âmbito da implementação da Convenção (art. 8º da CI), verificamos que efetivamente existe no Orçamento de Estado recursos financeiros destinados à implementação da prevenção e luta contra a violência doméstica mas, que estes não estão alocados especificamente aos Planos Nacionais de Violência Doméstica e de Género em vigor (CIG & CNDH, 2017). Os Planos Nacionais mencionados são essencialmente financiados por outras fontes de financiamento: Fundos Europeus de Investimento Estrutural; EEA GRANTS; jogos sociais; e pequenas subvenções (CIG & CNDH, 2017). Neste sentido, apesar do Estado reconhecer o papel das ONG's, sociedade civil e organizações de mulheres como sendo de extrema importância para a execução das políticas públicas, as fontes de financiamento utilizadas por estas entidades são as já referidas fontes alternativas ao Orçamento de Estado (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

O relatório oficial revela, ainda, que “todos os abrigos, acomodações de emergência e mais de 80% dos centros de apoio às vítimas são geridos por ONG's” contudo, o relatório das ONG's alerta para a necessidade de clarificar que a grande maioria dos provedores de serviços de apoio a mulheres vítimas de violência doméstica não são dirigidos por ONG's de direitos das mulheres, mas sim por instituições de caridade e outras (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Por fim, no tocante ao apoio à investigação nos domínios relativos a todas as formas de violência previstas na CI, Portugal trabalha ao nível da sistematização de dados estatísticos e respetiva divulgação dos mesmos (e.g., Relatório Anual de Segurança Interna, Direção Geral de Política de Justiça), e apoia e colabora com a

comunidade científica (e.g., Agra, Quintas, Sousa & Leite, 2015³; Gomes, Fernando, Ribeiro, Oliveira & Duarte, 2016⁴; OMA - Observatório de Mulheres Assassinadas, 2017⁵) (CIG & CNDH, 2017). Não obstante, e segundo o relatório sombra, é ainda necessário trilhar um caminho ao nível da coleta, sistematização e desagregação por sexo dos dados, destacando de forma mais particular a metodologia meramente quantitativa dos planos de ação nacionais, que deixam a descoberto importantes dimensões para a abordagem dos fenómenos (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Passando agora para o segundo eixo de análise - a Prevenção - é defendido pela Convenção que neste âmbito são contempladas “as medidas necessárias para promover as 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 baseados na ideia da inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens” (art.12º, nº1). A este nível, o relatório oficial português documenta o investimento do Estado ao nível da sensibilização, sendo que no caso da violência em contexto de intimidade, as medidas adotadas para a sensibilização do grande público revelam uma preocupação com as diferentes etapas dos ciclos de vida (e.g., Campanha contra a violência no namoro; Campanha contra a violência contra as mulheres mais velhas) (CIG & CNDH, 2017).

No âmbito da prevenção, a Convenção aborda igualmente a formação de profissionais (artigo 15º, CI), como uma importante dimensão ao nível da prevenção e deteção das violências, da informação adequada a vítimas, e da prevenção da vitimação secundária. Na realidade, o V Plano Nacional para Prevenir e Combater a Violência Doméstica e de Género 2014-2017 (V PNPCVDG), considera este aspeto como Área Estratégica (Área Estratégica 4 - Treinamento e Qualificação para Profissionais) e, no relatório oficial são elencados cursos de treinamento, nomeadamente na vertente da violência doméstica, promovidos por diferentes braços de atuação do Estado, dirigidos a

³ Agra,C., Quintas,J., Sousa,P., & Leite, A. (2015).*Decisões Judiciais em Matéria de Homicídios Conjugais. Estudo de sentencing (sumário executivo)*. Lisboa: CIG.

⁴ Gomes, C., Fernando,P., Ribeiro,T., Oliveira, A., & Duarte, M. (2016). *Violência doméstica: estudo avaliativo das decisões judiciais*. Lisboa: CIG.

⁵ União de Mulheres Alternativa e Resposta - UMAR (2017). OMA- Observatório de Mulheres Assassinadas da UMAR. Portugal: UMAR.

profissionais de saúde, dos serviços sociais, da justiça e do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens (CIG & CNDH, 2017). Todavia, como referenciado no relatório das ONG's, a análise oficial não revela os conteúdos das formações, chamando a atenção para a importância de ser feita uma alusão clara à relação entre os cursos realizados, os profissionais envolvidos e o universo global a ser alcançado (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Por outro lado, o relatório também menciona igualmente a necessidade da CIG avaliar a qualidade das formações realizadas, uma vez que grande parte destas formações são ministradas por ONG's, que nem sempre reconhecem como essencial para as intervenções e serviços, uma abordagem centrada na vítima, com base de género (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Por fim, salientam que, não havendo uma estratégia nacional obrigatória, nem sempre os profissionais da linha de frente são aqueles que geralmente participam dos cursos de treinamento (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Por último, relativamente ao terceiro eixo desta análise, que nos remete para o Capítulo IV da Convenção de Istambul - Proteção e Apoio -, somos aqui levados a refletir acerca de medidas que visem evitar a vitimização secundária, o empoderamento e a independência económica das mulheres vítimas de violência, permitam a localização de um conjunto de serviços de proteção, e respondam às necessidades específicas de pessoas vulneráveis (artº18, CI). Tendo em conta o relatório das ONG's, a vitimização secundária em Portugal é um tema merecedor de atenção, sendo uma situação bastante alicerçada na desvalorização dos discursos das vítimas de violência doméstica por parte dos profissionais que, supostamente, as deveriam proteger (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017; Correia & Vala, 2003; Neves, 2004). Para as ONG's, é importante que se atue sobre as práticas recorrentes de descontextualização das situações de violência, contribuindo para desacreditar as vítimas e fomentar uma “cultura de culpabilização da vítima” (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Além disso, este mesmo relatório alerta para um uso impróprio das ferramentas legais de proteção das vítimas. Para as ONG's, sendo possível recorrer legalmente a “declaração para memória futura”⁶ feitas pela vítima sobre o crime de

⁶ A previsão de declarações para memória futura, permite que a vítima preste o seu depoimento durante a fase de inquérito e que este possa ser levado em consideração no julgamento, se o Tribunal o entender

violência doméstica, não há justificação para ser optado frequentemente pelos juízes inquirir diretamente as vítimas, ignorando as declarações recolhidas e facilitando a revitimização (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Passando agora ao artigo 19º da Convenção de Istambul, que diz respeito às medidas que asseguram que as vítimas recebem a informação adequada e atempada sobre serviços de apoio e medidas legais disponíveis, numa língua que compreendem, o relatório oficial indica que em Portugal estas situações se encontram salvaguardadas (art. 15º. do Estatuto da vítima; art. 15º da Lei n. 112/2009, de 16 de setembro) (CIG & CNDH, 2017). Assim, legalmente encontra-se estabelecido que devem ser fornecidas às vítimas em linguagem simples, clara e acessível: o tipo de serviços ou organizações onde poderiam pedir apoio; o tipo de apoio que podem receber; onde e como poderão formalizar a queixa; como e em que condições podem receber proteção ou assistência judiciária; os requisitos que regem o seu direito à indemnização; as condições em que têm o direito de interpretação e tradução; os procedimentos para apresentação de queixa, se os seus direitos não forem respeitados pelas autoridades competentes (art. 15º. do Estatuto da vítima; art. 15º da Lei n. 112/2009, de 16 de setembro)

Concretamente ao nível do acesso a serviços de apoio gerais a Convenção é clara ao responsabilizar as Partes pela garantia das vítimas da violência ao acesso a serviços que facilitem o seu restabelecimento, nomeadamente: aconselhamento jurídico e psicológico, assistência financeira, alojamento, educação, formação e assistência na procura de emprego (art. 20º, nº1, CI), e ainda, a acesso a cuidados de saúde e serviços sociais com recursos adequados e profissionais formados para a assistência e orientação (art.20º, nº2, CI).

Neste sentido, o relatório oficial indica que, no tocante à assessoria jurídica, a vítima deve ter direito e acesso garantido a ser devidamente informada sobre: tipo de serviços ou organizações de apoio; o tipo de apoio que pode receber; onde pode apresentar queixa; os procedimentos que seguem a queixa e o seu papel nela; em que condições pode receber proteção; condições de acesso ao aconselhamento jurídico/assistência jurídica; os requisitos que regem o direito à indemnização; outros mecanismos especiais de defesa (art. 15º, Lei n. 112/2009). Além disso, se as vítimas

como necessário (Almeida, 2015). Tal situação encontra-se prevista na lei portuguesa no artigo 271º do Código Processual Penal, e na lei 112/2009 no artigo 33º.

possuírem recursos financeiros insuficientes, a assistência jurídica a ser prestada é gratuita, tendo igualmente direito a beneficiar de apoio e aconselhamento jurídico sobre o seu papel e estatuto durante todo o processo penal (CIG & CNDH, 2017).

Todavia, apesar das garantias indicadas, ao lermos o relatório sombra somos levados a refletir sobre a aplicação dos mecanismos aqui abordados, nomeadamente: o livre acesso a serviços, os benefícios, o Estatuto da Vítima e algumas das garantias de direitos que se encontram dependentes de queixa criminal. Neste aspeto concreto, o relatório sombra lembra a necessidade de ter em conta o carácter inibitório que a formalização das acusações podem sortir nas mulheres vítimas de violência doméstica que podem simplesmente não querer formalizar a queixa ou, não o fazer por medo, e lembra realidades de especial vulnerabilidade como as de mulheres migrantes, mulheres ciganas e outras mulheres de outras origens étnico-culturais (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Posto isto, as ONG's questionam a possibilidade de atribuição do Estatuto da Vítima pela Comissão de Cidadania e Igualdade de Género (CIG) (Quadro de Violência Doméstica 112/2009, de 16 de setembro), que retira a exclusividade desta atribuição aos órgãos de segurança pública, mas não deixa claro em que situações estes mecanismo podem ser acionado, apresentando este aspeto como uma possível solução para a garantia dos direitos das vítimas sem a necessidade de denúncia criminal, como previsto na Convenção de Istambul (artigo 18, nº4).

Relativamente aos serviços de apoio psicológico disponibilizados em Portugal, o relatório do Estado indica três pontos de ação gerais: o apoio psicossocial e ao nível do esclarecimento legal; a realização da avaliação de risco e das vulnerabilidades sociais das vítimas; e, o trabalho de informação e formação sobre a questão da violência doméstica de género em locais estratégicos (e.g., escolas, organizações da sociedade civil, autoridades locais, empresas) (CIG & CNDH, 2017).

No que concerne à assistência financeira, as mulheres vítimas de violência têm direito a receber antecipadamente prestações pecuniárias do Estado quando, em consequência do crime, se encontrem em situação de grave vulnerabilidade financeira, havendo uma especial atenção aos casos de mulher vítimas de violência doméstica jovens (CIG & CNDH, 2017). Além disso, as mulheres acolhidas em casa abrigo, aquando da sua saída têm acesso a um fundo de capacitação para bens de primeira necessidade, para apoio na nova fase de vidas (CIG & CNDH, 2017). Quanto ao

alojamento e respondendo também ao artigo 23º da Convenção, o relatório oficial indica que em Portugal existem 39 abrigos disponíveis para mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos, traduzindo-se em 669 vagas no país (incluindo regiões autónomas) (CIG & CNDH, 2017). Estes abrigos podem ser utilizados por estas mulheres até 6 meses de alojamento, havendo a possibilidade de prolongar o alojamento por igual período (CIG & CNDH, 2017). Além destes abrigos, verificando-se situações de crise e necessidade imediata e de curto prazo de garantia de segurança, o país dispõe ainda de 126 vagas de emergência, podendo posteriormente transitar para abrigo as situações estritamente necessárias, quando o risco o justificar (CIG & CNDH, 2017). Assim, segundo o relatório oficial, os abrigos têm uma taxa de ocupação cerca de 78%, sendo este numero menor no caso das acomodações de emergência jovens (CIG & CNDH, 2017). Todavia, no tocante ao rácio de ocupação, o relatório das ONG's chama a atenção para a necessidade de construir uma leitura que vai além dos dados estatísticos, acrescentando igualmente a pertinência de atentar ao facto dos financiamentos dos abrigos variarem conforme a taxa de ocupação, isto é, se considerarmos estes 78% as organizações recebem menos do que previsto no relatório anual, implicando dificuldades na capacidade de garantia de despesas regulares (e.g., eletricidade, gás, água, aluguer...) e na permanência da equipa técnica, que não flutua em função da ocupação (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Concretamente ao nível do financiamento, o relatório oficial indica que os abrigos são integralmente financiada pelo Estado Português e geridos por ONG's, em regimes de acordos de cooperação com o Estado, sendo os serviços prestados são totalmente gratuitos (CIG & CNDH, 2017). Contudo, o relatório sombra acrescenta que, embora os abrigos, os alojamentos de emergência e as estruturas de atendimento sejam geralmente administrados por organizações da sociedade civil e financiadas por dinheiros públicos, estes financiamentos são enquadrados numa lógica de projetos, protocolos ou acordos de curto prazo ou, os que ainda recebem fundos de longo prazo, sobrevivem com "valores desatualizados" (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Outro dos aspetos sublinhado da pelas ONG's no seu relatório é o facto de que, embora a maioria dos serviços de apoio a vítimas de violência doméstica sejam efetivamente administrados por organizações da sociedade civil, muitas destas organizações não aplicam uma abordagem género, e ainda, intervêm em outras áreas sociais (e.g., pessoas idosas, crianças...), sendo na realidade, uma minoria destes serviços os que assumem uma abordagem de direitos humanos e empoderadora,

defendida pela Convenção (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). E, ainda relativamente aos abrigos, somente salientar que, ao nível da territorialidade, existem abrigos em 15 dos 18 Distritos de Portugal Continental e, nas regiões autónomas a cobertura é de 100% (CIG & CNDH, 2017).

O relatório oficial demonstra ainda a preocupação por parte do Estado português para com as situações em que é necessário, em razão da prevenção da revitimização, a deslocação das vítimas de violência doméstica para fora de sua área de residência, e fornece um serviço de transporte de mulheres e crianças até aos abrigos (CIG & CNDH, 2017). Apesar deste notável cuidado, o relatório sombra acrescenta a necessidade de serem verificadas as barreiras existentes no acesso a abrigos e serviços de apoio, nomeadamente para mulheres e crianças com deficiência, uma vez que não possuem a infraestruturas adequadas (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Além das questões relacionadas com o abrigo e vagas de emergência, o Estado português tem previsto que a vítima de violência doméstica tenha direito a apoio ao arrendamento, à cessão de habitação pública ou à modalidade equivalente específica (Artigo 45 da Lei nº. 112/2009) recomendando que na alocação de uma moradia sob arrendamento, sendo possível, as agências imobiliárias preferenciem pessoas vulneráveis, nomeadamente vítimas de violência doméstica (11 da Lei n. 80/2014, de 19 de dezembro). Por outro lado, as mulheres em regime de abrigo têm acesso privilegiado a uma bolsa de habitação, com cobertura nacional, existindo também em alguns municípios, o compromisso de incluir as mulheres vítimas de violência doméstica nas suas prioridades relativas à habitação social ou na apresentar alternativas, tais como aluguer de casas de concelho a baixo custo para mulheres vítimas de violência doméstica que saem de abrigos (CIG & CNDH, 2017).

Ao nível dos Serviços de educação e formação as vítimas de violência doméstica têm prioridade em programas de formação profissional ou outras medidas ativas de emprego, sendo também priorizadas nos centros de emprego e formação profissional do Instituto do Emprego e Formação Profissional (CIG & CNDH, 2017). Em Portugal, existe ainda o projeto “A escola vai para o Abrigo”, promovido pela CIG e pela Diretoria Geral de Educação, desde 2014, que visa capacitar mulheres abrigadas, em diferentes esferas (e.g., alfabetização, informática básica, matemática básica, português para estrangeiros e educação visual), capacitando-as (CIG & CNDH, 2017).

No que toca aos Serviços de emprego, no relatório do Estado consta a preocupação de possibilitar às vítimas de violência doméstica a detenção de prioridade no acesso a vagas de emprego, mencionando que no Código do Trabalho português está previsto que nestas situações a vítima de violência doméstica tem o direito, quando solicitado e segundo as mesmas condições, à transferência, temporária ou permanentemente, para outras instalações ou sucursais da empresa (art. 42º da Lei nº. 112/2009 - Transferência a pedido do trabalhador) (CIG & CNDH, 2017).

Para finalizar, relativamente ao artigo 24º da Convenção, que diz respeito às linhas de apoio telefónico para aconselhamento em caso de ocorrência das violências abrangidas pela Convenção, em Portugal e concretamente no âmbito das relações de intimidade, existe o Serviço de Informações às Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD), o primeiro e único número nacional a fornecer informações e apoio às vítimas de violência doméstica (CIG & CNDH, 2017). Apesar desta ser uma linha de apoio anónima e confidencial, a operar 24 horas por dia e sete dias por semana, com profissionais com formação em aconselhamento e apoio às vítimas de violência doméstica, o relatório sombra chama mais uma vez a atenção para a abordagem de género neutra praticada pelo serviço (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017).

Conclusões

Apesar do incontestável caminho percorrido por Portugal na luta pela igualdade de género e erradicação das diversas formas de violência na intimidade, é ainda perceptível uma certa resistência na adoção de uma abordagem de género nas respostas políticas e institucionais em Portugal. Conforme documentado no relatório das ONG's, o comprometimento do Estado para com estas questões parece estar ainda dependente da sensibilidade e agenda de quem tem o poder de decisão e implementação destas políticas (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Por sua vez, ao nível do suporte financeiro, parece-nos importante reforçar um apelo, bastante contestado pelas ONG's, de (re)pensar a implementação e sustentabilidade dos serviços de apoio às vítimas de violência doméstica no país. Apesar dos esforços para colmatar as dificuldades financeiras do país e prover mais verbas para a prevenção e o combate à violência de género, nomeadamente por via da canalização da percentagem do

rendimento dos jogos sociais, esta é uma solução instável e pouco coerente que financia serviços de apoio chave (e.g., abrigos, serviços de apoio à vítima, formações...), que não podem estar à mercê destas instabilidades (AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory, 2017). Tal situação torna-se ainda uma janela de oportunidade para um adiamento por parte do próprio Estado, acerca das responsabilidades e da procura de soluções de ajuste no seu próprio orçamento anual.

Em relação à supervisão técnica dos serviços que prestam apoio as vítimas de violência doméstica, e ainda que esta seja assegurada pela CIG (responsável por verificar a conformidade dos procedimentos com as diretrizes nacionais, comunitárias e europeias e estabelecer articulação com as políticas públicas), subscrevemos o apelo que consta do relatório das ONG's sobre a necessidade de desenvolvimento de um quadro normativo mínimo de proteção e serviços de apoio às vítimas, que contemple uma abordagem de direitos humanos e empoderamento, capaz de quebrar com estereótipos de género culpabilizadores das vítimas. E ainda, também em concordância com o afirmado pelo relatório sombra, é urgente instituir uma cultura de responsabilização nesta área de trabalho, assim como códigos de conduta éticos, seguindo as diretrizes já disponíveis no Guia de Requisitos Mínimos para a Intervenção em Violência Doméstica e de Género (2016)⁷, um instrumento já desenvolvido mas ainda por implementar.

Também no que toca à supervisão dos planos de ação nacionais, apesar destes serem monitorizados e ser construída uma avaliação final, à semelhança do que acontece com o relatório oficial do Estado português ao GREVIO, os dados são genericamente quantitativos, apenas possibilitando uma análise dicotómica (cumprir versus não cumprir as medidas previstas pela Convenção), não contemplando outros dados de crucial importância sobre a qualidade dos serviços.

Por fim, e apesar de todas as condicionantes que se vão identificando neste caminho, a nova Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação – Portugal + Igual, afigura-se como sendo um instrumento de inovação, construído após avaliação da implementação do V Plano. Este novo instrumento, que se reparte em Planos de

⁷ O Guia de Requisitos Mínimos para a Intervenção em Violência Doméstica e de Género (2016) foi desenvolvido pela CIG com o objetivo de definir, em todo o território português, “os requisitos mínimos da intervenção no âmbito da violência doméstica e violência de género das estruturas de atendimento, respostas de acolhimento de emergência e casas de abrigo que integram a rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, supervisão e acompanhamento das mesmas.” (CIG, 2016, p. 4).

Ação [Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens (PAIMH); o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (PAVMVD) e o Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais (PAOIEC)] tem período de execução previsto até 2021, podendo-se constituir, no nosso entender, uma oportunidade para desenvolver projetos mais estruturados, consistentes e faseados em matéria de prevenção e intervenção na violência na intimidade.

Bibliografia

- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima. (2017). *Estatísticas APAV. Relatório Anual 2017. Portugal: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*. Disponível em https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas-APAV_Relatorio-Anual-2017.pdf
- Almeida, C. (2015). *A Proteção da Vítima de Violência Doméstica na Relação Conjugal*. (Dissertação de Mestrado não editada). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- AMCV, PpDM & European Women's Lobby Observatory (2017) *The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence: NGO shadow report to GREVIO, Portugal*. Consultado em 14 de maio de 2018. Disponível em https://popdesenvolvimento.org/images/noticias/NGO_Shadow_Report_Portugal_GREVIO_7_OUT_2017.pdf
- Comissão para a Igualdade de Género. (2016). *Guia de Requisitos Mínimos para a Intervenção em Violência Doméstica e de Género*. Consultado em 27 de maio de 2018. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2016/09/Guia-de-requisitos-m%C3%ADnimos-de-interven%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%B5es-de-viol%C3%Aancia-dom%C3%A9stica-e-viol%C3%Aancia-de-g%C3%A9nero.pdf>
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género & Comissão Nacional de Direitos Humanos (2017) *Report submitted by Portugal pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating*

- violence against women and domestic violence (Baseline Report)*. Consultado em 14 de maio de 2018. Disponível em <https://rm.coe.int/portugal-statereport/168074173e>
- Conselho da Europa (2011). *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica*. Istambul. Disponível em <https://rm.coe.int/168046253d>
- Correia, I., & Vala, J. (2003). Crença no mundo justo e vitimização secundária: o papel moderador da inocência da vítima e da persistência do sofrimento. *Análise Psicológica*, 21(3), 341-352.
- FRA. (2014). *Violence against women: an EU-wide survey*. Austria: FRA European Union Agency for Fundamental Rights. Disponível em <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-widesurvey-main-results-report>
- Group of Experts on Action Against Women and Domestic Violence - GREVIO.(2016). *Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*. Strasbourg. Council of Europe. Disponível em <https://rm.coe.int/16805c95b0>
- Lisboa, M., Barroso, Z., Patrício, J., & Leandro, A. (2009). *Violência e Género. Inquérito Nacional sobre a Violência exercida contra Mulheres e Homens*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.
- Ministério da Administração Interna - MAI (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna. Sistema de Segurança Interna*, Gabinete do Secretário Geral: Portugal. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d77437d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>
- Neves, S. (2004). A Intervenção das Polícias na Intimidade Violenta: Uma proposta de análise da Psicologia da Justiça. *Revista de Psicologia Militar*. 15, 135-153.
- Organização Mundial de Saúde - OMS. (2002) Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. Disponível em <https://www.opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>
- Organização Mundial de Saúde - OMS. (2014) Relatório Mundial Sobre a Prevenção da Violência. Retrieved from file:///Users/joanatorres/Downloads/9789241564793_por.pdf

Organização das Nações Unidas - ONU (2006) Ending violence against women: From words to action. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/launch/english/v.a.w-exeEuse.pdf>

União de Mulheres Alternativa e Resposta - UMAR (2017). OMA- Observatório de Mulheres Assassinadas da UMAR. Portugal: UMAR. Disponível em http://www.umarfeminismos.org/images/stories/oma/2017/Relat%C3%B3io_Final_OMA_2017.pdf