

# Sumário Executivo

## *Avaliação do III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica*

SIIC e FCSH/ UNL

Novembro, 2010

Manuel Lisboa

Colaboraram neste sumário executivo: Ana Lúcia Teixeira Dias e Zélia Barroso

### 1. Introdução

A implementação do III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010) foi marcada por uma intensa actividade internacional no domínio do combate e prevenção da violência, com destaque para a *Task Force to Combat the Violence against Women, including the Domestic Violence* (2006-2008), promovida pelo Conselho da Europa, e na qual Portugal teve uma participação muito activa.

A esse propósito, deve salientar-se a organização em Lisboa de um dos cinco seminários regionais previstos pelo Conselho da Europa para o período da campanha, reunindo os maiores peritos internacionais sobre *Data Collection as Prerequisite for effective Policies to combat Violence against Women, including the Domestic Violence*, bem como o desenvolvimento de múltiplas acções a nível nacional, regional e local, abrangendo a grande maioria dos municípios, situando Portugal numa posição cimeira entre os países mais activos e realizadores do Conselho da Europa, como bem o provam as conclusões do *Final Report* de avaliação da acção dos *National Focal Point* dos diferentes países.

A este propósito, e no âmbito das actividades do III PNCVD, destaque-se ainda a articulação feita ente a CIG e a Assembleia da República.

Merecem também uma menção relevante, as actividades desenvolvidas no âmbito do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidade para Todos, sob a presidência Portuguesa, sobre as discriminações múltiplas, e das Nações Unidas,

no que se refere às dimensões estruturais da discriminação e violência de género.

Na fase final da execução do III PNCVD, devem ainda salientar-se as acções junto dos PALOP, abrindo caminhos para uma cooperação futura no domínio da prevenção e combate à violência doméstica.

No plano nacional, deverão destacar-se duas dimensões de inegável importância política que ocorreram durante a vigência do III PNCVD e que tiveram uma grande importância na orientação das acções que aí se desenvolveram. Em primeiro lugar, a transformação da CIDM em CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) com a correspondente reorganização interna e reorientação estratégica, veio facilitar que a intervenção ao nível da violência doméstica se situasse no quadro mais amplo da violência de género, condição essencial para alicerçar a prevenção e o combate numa perspectiva estrutural, como estava previsto no III PNCVD, e que representava uma mudança face ao I e II planos. São disso exemplo, as acções desenvolvidas pela CIG, no cumprimento do III Plano, ao nível das escolas e das campanhas como a do namoro, assim como a definição de um quadro geral de intervenção no âmbito da cidadania. Finalmente, a criação da Secretaria de Estado da Igualdade, que passou a tutelar a área da violência doméstica, além de reforçar a dimensão anterior, vem dar um quadro institucional mais estruturado, facilitando uma intervenção política continuada neste domínio.

## **2. Sumário da execução do III PNCVD**

### ***2.1 Visão de conjunto***

Relativamente aos planos anteriores, o III PNCVD procurou alargar e melhorar várias dimensões, particularmente na protecção das vítimas, na punição dos agressores, e sua recuperação sempre que possível, bem como na formação dos técnicos de várias áreas que lidam directamente com o problema e no aprofundamento dos conhecimentos. Todavia, onde se nota uma alteração estratégica mais significativa é, por um lado, na assunção do fenómeno como

uma questão de cidadania, que politicamente deve interessar a todos numa sociedade democrática e, por outro lado, na atenção que começa a ser dada às acções de prevenção, incluindo as camadas jovens, integrando-se pela primeira vez nas políticas públicas o carácter sociocultural e estrutural do fenómeno.

De facto, o III PNCVD beneficia dos resultados de vários estudos, particularmente os efectuados sobre as situações extremas de violência exercida contra as mulheres, detectada nos institutos de medicina legal, que revelam uma prevalência significativa junto de algumas camadas jovens e a acção continuada de exposição directa e indirecta que estes têm no seio da família desde muito cedo. Igualmente são conhecidas as primeiras conclusões de algumas investigações pioneiras a nível nacional sobre os custos sociais e económicos, com a saúde e com a educação resultantes da violência exercida contra as mulheres.

Nesse sentido, o III PNCVD estruturou-se a partir de cinco áreas consideradas estratégicas: *Informar, Sensibilizar e Educar; Proteger as Vítimas e Prevenir a Revitimação; Capacitar e Reinsere as Vítimas de Violência Doméstica; Qualificar os Profissionais; e Aprofundar o conhecimento do fenómeno da Violência Doméstica*. Por sua vez, as áreas subdividem-se em 75 medidas e submedidas, que foram implementadas no período 2007-2010<sup>1</sup>.

Face ao exposto, a avaliação do III PNCVD contemplará não só a análise do que foi realizado face ao previsto, mas também uma reflexão sobre as melhorias introduzidas nas áreas já inscritas nos planos anteriores.

Considerando o conjunto das acções desenvolvidas no âmbito do III PNCVD relativamente à totalidade das submedidas previstas, a taxa global de execução situa-se em 89,3%. Se tivermos em consideração os parâmetros de avaliação habitualmente utilizados na avaliação dos trabalhos académicos e científicos, poder-se-á dizer que estamos perante um nível de excelência.

---

<sup>1</sup> De acordo com o Diário da República, 1ª série — N.º 119 — 22 de Junho de 2007, relativo ao III PNCVD, foram consideradas todas as medidas isoladas mais as submedidas sempre que há uma subdivisão.

Refira-se ainda que algumas acções terão continuidade no IV Plano, particularmente aquelas cuja implementação começou mais tarde, já na 2ª fase do período previsto para III PNCVD. De facto, enquanto nas medidas que foi possível implementar logo no início do Plano, há já indicadores de resultados consistentes, nas mais tardias, eles são só de início de execução. Assim, a análise de execução por área estratégica revela que, apesar de globalmente as taxas serem elevadas, há algumas diferenças decorrentes das prioridades colocadas na implementação do Plano. De facto, a área *Informar, Sensibilizar e Educar* revela uma taxa de execução inferior às restantes.

Igualmente se pode concluir que, apesar das acções já desenvolvidas, é ainda necessário um esforço redobrado no sentido de uma melhor articulação de todos os agentes envolvidos com o fenómeno, particularmente nas áreas policial, da justiça e da saúde. A articulação a nível local é da maior importância, não só no tratamento das situações de emergência, como na detecção das situações de risco e prevenção da revitimação.

## ***2.2 Síntese da execução por área***

### ***Área 1: Informar, Sensibilizar e Educar***

Das 22 submedidas previstas, foram executadas 17, englobando acções de grande impacto como as campanhas nacionais efectuadas no âmbito da colaboração com o Conselho da Europa, o folheto “Plano de Segurança”, em cooperação com o MAI e a AMCV, as campanhas locais, em articulação com as autarquias, bem como as acções de sensibilização junto das escolas.

Contudo, nota-se a ausência de acções na criação de Clubes “Contra a Violência de Género” nos Centros de Formação Profissional; na elaboração de guiões e produtos para sensibilização das famílias; na promoção de uma Campanha de sensibilização contra violência exercida contra crianças, idosos, pessoas dependentes e com deficiência, em contexto doméstico; na criação de um Prémio Nacional que promova o melhor trabalho literário, teatral ou cinematográfico

contra a violência doméstica; e na criação de um Prémio Nacional que promova o melhor trabalho ao nível da comunicação social contra a violência doméstica.

### *Área 2: Proteger as Vítimas e Prevenir a Revitimização*

Esta é a área do III PNCVD com mais submedidas previstas (28), tendo sido desenvolvidas acções em 26.

Neste domínio, ganham uma particular relevância os actos legislativos, como a autonomização do crime de violência doméstica e alargamento do seu âmbito, no artigo 152.º do Código Penal (Lei nº 59/2007 de 4 de Setembro), e a Lei nº 112/2009 de 16 de Setembro, que veio estabelecer o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das vítimas. A Lei 104/2009 permitiu, também, aperfeiçoar os mecanismos de apoio financeiro imediato a vítimas de VD e o Decreto-Lei nº 201/2007, de 24 de Maio (com o Despacho nº 20509/2008) possibilita a isenção do pagamento de taxas moderadoras no acesso ao SNS por parte das vítimas de violência doméstica.

O papel da CIG na dinamização e envolvimento das forças de segurança (PSP e GNR) foi particularmente significativo, com destaque para a inclusão nos seus sites de informação específica sobre VD e a padronização dos autos de notícia. Igualmente, foram desenvolvidas acções no sentido: da implementação experimental dos meios electrónicos de vigilância à distância; da tomada medidas facilitando o afastamento entre a vítima e o agressor; do incentivo à recuperação destes, onde a DGRS desenvolve já vários programas; da sensibilização e formação de agentes de saúde, que muitas vezes são os primeiros técnicos a sinalizar o fenómeno, podendo ter uma papel fundamental na prevenção da revitimização, assim como da vitimação primária e secundária de crianças, tendo sido assinados vários protocolos com as entidades que tutelam a área; do aperfeiçoamento qualitativo da rede nacional de casas de abrigo, já que do ponto de vista quantitativo, as 617 vagas nunca foram preenchidas (cerca de metade do recomendado pelo Conselho da Europa); e da expansão da Rede Nacional de Núcleos de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica, com mais 10 núcleos distritais, perfazendo actualmente 134 estruturas de atendimento.

Apesar do volume e amplitude das acções realizadas nesta área, deve referir-se que há ainda um longo trabalho a desenvolver no sentido de melhorar a articulação entre as forças de segurança e o Sistema de Justiça, e entre os operadores dentro deste, nomeadamente no alargamento do conceito de agregação, de forma a garantir um tratamento unitário de processos relacionados com violência doméstica e na implementação de experiências de articulação entre tribunais criminais e tribunais cíveis nestes casos. Igualmente a merecer uma maior atenção a dotação de estruturas de intervenção especializada para os menores, vítimas de violência doméstica indirecta. As situações de risco e emergência deverão igualmente merecer uma atenção particular no futuro.

### *Área 3: Capacitar e Reinsere as Vítimas de Violência Doméstica*

Todas as 6 submedidas previstas entraram em execução, sendo de destacar a acção legislativa, no sentido de facilitar; o acesso das vítimas à formação profissional e à integração laboral através de itinerários de inserção; a mobilidade geográfica, na administração pública e nas empresas, em que seja possível, a deslocalização das vítimas em segurança e sigilo; e o acesso ao alojamento social e ao arrendamento apoiado às vítimas.

### *Área 4: Qualificar os Profissionais*

Das 11 submedidas previstas inicialmente, em todas foram desenvolvidas acções; estando 8 concluídas e 3 ainda em execução.

Além da realização de vários protocolos de colaboração com estabelecimentos de ensino, no sentido da sensibilização e formação profissional de técnicos, foram ainda desenvolvidas acções específicas de formação de agentes policiais (PSP e GNR), técnicos da Cruz Vermelha, técnicos da Segurança Social e de ONGs, operadores judiciais, profissionais de saúde, professores e outros técnicos de educação, assim como três acções de sensibilização e formação para jornalistas. Refira-se também a elaboração de guias de boas práticas e referenciais de

formação, destinados a profissionais de saúde, das forças de segurança e de instituições de apoio a vítimas, bem como a técnicos/as com competências de encaminhamento para as casas de abrigo.

#### *Área 5: Aprofundar o conhecimento do fenómeno da Violência Doméstica*

No âmbito desta área estavam previstas 8 submedidas, tendo sido executadas 7. De entre as que foram objecto de concretização, podem destacar-se várias acções inovadoras no plano nacional e internacional.

Desde logo, a realização do 1º estudo de âmbito nacional sobre a violência exercida contra mulheres e homens, numa perspectiva comparativa em relação a 1995 no que se refere à vitimação das mulheres, integrando também indicadores da violência de género e no sentido de permitir uma primeira avaliação da prática dos vários agentes envolvidos no combate à violência contra as mulheres, incluindo a doméstica, particularmente as forças de segurança. Refira-se que, além da originalidade desta pesquisa a nível nacional, ela constitui também um dos três estudos pioneiros da Europa sobre o tema com abrangência nacional.

Por outro lado, com o Sistema Integrado de Informação e Conhecimento, construído numa perspectiva mais abrangente da igualdade de género, a violência doméstica conta um módulo específico, beneficiando de uma plataforma de informação validada cientificamente, onde é possível reunir dados de todas as fontes necessários para a análise e monitorização do fenómeno, de que o 1º Relatório é um exemplo.

Refiram-se também vários estudos de aprofundamento dos conhecimentos sobre a violência doméstica; uns realizados em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia e contratualizados com centros de investigação, outros promovidos directamente com a CIG.

Igualmente foi criado um fórum de discussão da problemática, através do Conselho Consultivo da CIG, que inclui representantes dos ministérios, das ONGs e da academia.

### 3. Orientações estratégicas para a elaboração do IV PNCVD

As orientações estratégicas para o IV PNCVD, decorrentes da avaliação do anterior plano, deverão orientar-se em três direcções: reforçar e consolidar as medidas já iniciadas no III PNCVD; corrigir aspectos menos conseguidos anteriormente e aprofundar as medidas em que não houve possibilidade de desenvolver acções; desenvolver acções específicas sobre novos problemas que emergiram na aplicação do anterior plano.

Assim, e numa perspectiva mais abrangente, após o trabalho já desenvolvido nos planos anteriores, um dos grandes desafios do IV Plano deverá ser o de passar gradualmente da escala nacional para a local, descentrando a intervenção em todos os domínios, numa lógica de proximidade com a vítima e de articulação em rede de todos os intervenientes locais pertinentes para a solução do problema. Neste domínio, tem uma particular acuidade a articulação com o sistema de justiça e, dentro deste, a dos seus operadores.

Seguindo a estrutura do plano anterior, o IV PNCVD deverá reforçar as acções de prevenção, orientada para uma educação pela cidadania e promoção de novas masculinidades e feminidades, melhorando o envolvimento e articulação com o Sistema de Ensino, em todos os níveis, alargando as já boas práticas a todo o território nacional. Igualmente é importante alargar a intervenção junto de associações com actividades dirigidas aos jovens. De facto, atendendo às dimensões estruturais da violência doméstica, a sua prevenção implica não só projectar a intervenção no médio e longo prazos, envolvendo gerações futuras, mas também ter em atenção o meio sociocultural mais próximo, onde ela se produz e reproduz, quer enquanto vitimação primária, quer secundária.

Outro eixo fundamental das prioridades do IV PNCVD deverá ser a protecção das vítimas em situação de risco. A definição das situações de risco implica utilizar a informação proveniente de todas as fontes (ONGs, polícias ...), no sentido de construir uma base de dados com variáveis demográficas, socioculturais e relativas aos contextos de violência, cartografadas ao nível mais próximo possível das vítimas (freguesia, bairro ou rua, se possível).



No plano da formação, além do reforço pela inclusão de módulos sobre VD nos *curricula* dos estabelecimentos do ensino superior que formam os técnicos que mais tarde vão lidar com a VD, deverão alargar-se a todo o espaço nacional as acções de formação profissional dos técnicos já envolvidos (dar particular atenção às áreas da Saúde, Educação e Justiça, incluindo os advogados). Igualmente se torna importante promover acções de sensibilização destinadas aos decisores e técnicos superiores dos organismos que tutelam aquelas áreas.

Do ponto de vista do conhecimento, é necessário tornar cada vez mais precisos os contornos, a abrangência dos públicos-alvo e as condicionantes socioculturais da VD, bem como sua evolução ao longo do tempo, de modo a tornar a intervenção mais eficiente. Nesse sentido, será importante monitorizar a evolução do fenómeno, anualmente, por entidade externa e independente, cientificamente legitimada nesta área.

Essa monitorização deve ser balizada por uma melhor compreensão das dimensões estruturais da VD, nomeadamente as que se prendem com a resistência à mudança, sendo por isso necessário promover estudos especificamente orientados para esse fim.

Finalmente, procurar ampliar o conhecimento sobre áreas em relação às quais ainda se sabe pouco, promovendo novos estudos (por exemplo, jovens, idosos, imigrantes, custos com medicamentos e custos da VD a nível das empresas), ou onde seja necessário complementar as pesquisas já existentes com um conhecimento mais fino da realidade.