



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Violência doméstica em tempos de COVID-19: contributo para a análise de políticas públicas em Portugal

Julia Bitello Lobo Barbosa

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria das Dores Guerreiro, Professora Associada
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:

Joana Aguiar Patrício, Assistente de Investigação
CIES_Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Violência doméstica em tempos de COVID-19: contributo para a análise de políticas públicas em Portugal

Julia Bitello Lobo Barbosa

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria das Dores Guerreiro, Professora Associada
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:

Joana Aguiar Patrício, Assistente de Investigação
CIES_Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

A todas as mulheres e meninas

Agradecimento

À minha mãe, por todo amor, dedicação, por sempre ter feito de tudo possível (e impossível) para que eu conseguisse chegar até aqui e por ser meu maior exemplo.

À minha irmã, por acreditar em mim em todos os momentos, por me ouvir e confortar e por todo incentivo.

Ao Bruno, por estar comigo todos os dias e mesmo nos mais difíceis partilhar todo amor, carinho e suporte. Obrigada por tornar tudo mais fácil.

Às minhas amigas, Camila, Rita e Seomara, elas com certeza fizeram a jornada muito mais divertida e amigável.

À minha família lisboeta, por terem me proporcionado momentos de descontração tão necessários.

A toda minha família, que mesmo tão distante fazem tudo isso valer a pena.

À minha orientadora e coorientadora, Joana, que tanto me ajudou para que a conclusão desse processo fosse possível, e que abraçaram esse desafio junto a mim.

Resumo

A violência doméstica é um tema que está (ou deveria estar) presente na agenda política de todos os países do mundo. A importância do estudo se dá pela necessidade da erradicação do problema, que tem raízes muito antigas e bases na estrutura patriarcal da sociedade. A pandemia COVID-19, que teve seu primeiro caso identificado no final de 2019, se alastrou rapidamente pelo mundo inteiro, que se viu diante de uma pandemia global que não estava à espera. Devido ao alto grau de contágio do novo coronavírus, os países viram-se obrigados a adotar medidas de confinamento obrigatório para tentar controlar o acréscimo no número de casos.

O presente trabalho tem como objetivos refletir sobre o impacto do confinamento obrigatório na violência contra a mulher em Portugal, focando-se na violência doméstica, entre o período de março de 2020 a 30 de abril de 2021, avaliar o impacto das medidas e políticas implementadas pelo Governo português de forma a mitigar tais consequências, e também poder contribuir para a análise de políticas públicas portuguesas relacionadas com o período da COVID-19, tema que é tão recente.

A pesquisa baseia-se numa análise documental, não só de documentos oficiais do governo, mas também pesquisas, audições parlamentares e conferências que abordaram as consequências da COVID-19 na violência doméstica e também dados estatísticos oficiais.

Palavras-chave: Violência Doméstica; COVID-19; Políticas Públicas; Portugal; Análise

Abstract

Domestic violence is an issue that is (or should be) present on the political agenda of every country in the world. The importance of the study is due to the need to eradicate the problem, which has very old roots and bases in the patriarchal structure of society. The COVID-19 pandemic, which had its first case identified at the end of 2019, quickly spread throughout the world, which was faced with a global pandemic that was not expected. Due to the high degree of contagion of the new coronavirus, countries were forced to adopt mandatory containment measures to try to control the increase in cases. This paper aims to reflect on the impact of the lockdown on violence against women in Portugal, focusing on domestic violence, between the period of March 2020 to April 2021, to evaluate the impact of measures and policies implemented by the Government Portuguese in order to mitigate such consequences, and also to be able to contribute to the analysis of Portuguese public policies related to the COVID-19 period, a topic that is so recent.

The research is based on a documentary analysis, not only of official government documents, but also surveys, parliamentary hearings and conferences that addressed the consequences of COVID-19 on domestic violence, as well as official statistical data.

Keywords: Domestic Violence; COVID-19; Public Policy; Portugal; Analysis

Índice

Agradecimento	v
Resumo	vii
Abstract	ix
Introdução	1
1. Violência doméstica e violência de género	3
1.1. Abordagem histórica	3
1.2. Conceitos e tipos de violência contra mulher	5
1.3. Crime de violência doméstica em Portugal: enquadramento legal e dados oficiais	9
2. Análise de políticas públicas e perspetiva de género	17
2.1. Aspetos teóricos relevantes	17
2.2. Análises de políticas sensíveis ao género	18
3. Políticas públicas portuguesas de prevenção da violência doméstica no contexto da pandemia COVID-19: uma proposta de análise	23
3.1. COVID-19, violência doméstica e de género: contextualização	23
3.2. Violência doméstica e COVID-19 em Portugal: medidas de política e proposta de avaliação	27
Conclusão	35
Referências Bibliográficas	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relatório Anual de Segurança Interna, 2020.	12
Figura 2. Estatísticas APAV – Relatório Anual (2015 – 2020)	15
Figura 3. Ciclo da Política	20
Figura 4. Autoria própria, baseada na matriz de análise para identificação de políticas justas de igualdade de género	21

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Autoria própria, baseada nas medidas de Políticas adotadas pelo Governo Português	34
---	----

Introdução

No dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre um surto de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram a identificação de uma nova cepa do coronavírus que nunca havia sido identificada em seres humanos, responsável pela doença respiratória COVID-19. No dia 30 de janeiro, o diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou o coronavírus como um caso de emergência de saúde pública. À data o novo vírus já tinha infectado 7.736 pessoas, matado 170 e já tinham sido reportados 82 casos de infecção por 18 países da Ásia, Europa, Médio Oriente, América do Norte e Oceânia¹. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, devido a facilidade de propagação do vírus, o mesmo espalhou-se rapidamente por vários países que se viram obrigados a adotar medidas de confinamento para contê-lo.

Na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que teve lugar em 13 de maio de 2020, a Ministra de Estado e da Presidência, Mariana Vieira da Silva, retificou que o “vírus infeta de igual modo qualquer pessoa, bem sabemos que as suas consequências são muito diferenciadas”, nomeadamente em função do estado de saúde e da situação económica de cada um/a. Para Aboim (2020) notou-se em pouco tempo os grandes *gaps* existentes na nossa sociedade, deixando ainda mais claro a vulnerabilidade de muitos grupos sociais, agravando desigualdades que já existiam. A crise atingiu a todos, mas com certeza teve um impacto diferente na vida daqueles que antes da crise já viviam em situações mais precárias e mais vulneráveis, que sofreram e sofrerão durante muito tempo as consequências económicas e sociais da pandemia. Dentro dos grupos dos mais vulneráveis destacam-se as mulheres, que além de trabalharem em sua maioria nos serviços mais afetados pela pandemia, estão na linha de frente de funções relevantes que se mantiveram, e foram intensificadas durante a pandemia, tal como profissionais de saúde e auxiliares de ação médica, e estão sobre representadas em serviços essenciais que vão desde as vendas ao público aos locais de acolhimento, que permaneceram abertos durante a pandemia².

¹ Disponível em: <https://www.paho.org/en/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>, consultado em 10/07/2020

² Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20210225STO98702/compreender-o-impacto-da-covid-19-para-as-mulheres-infografias>, consultado em 15/11/2021

A obrigatoriedade de “ficar em casa” trouxe à tona o problema da violência doméstica, uma vez que as vítimas se viram numa situação de risco, confinadas no mesmo espaço que os seus agressores, com contatos sociais reduzidos e agravamento de problemas já existentes.

O presente trabalho tem como objetivo propor uma análise das políticas públicas e das medidas implementadas pelo Governo português no contexto da pandemia COVID-19 no período de um ano (março de 2020 a 30 de abril de 2021), de forma a combater diretamente o problema de violência doméstica. Esta dissertação parte de uma metodologia que consiste na revisão bibliográfica e análise documental, e tem uma abordagem qualitativa, pois busca analisar o aumento do índice de violência doméstica durante a pandemia em Portugal e analisar as medidas adotadas pelo Governo português para o combate a tal. Foram analisadas estatísticas oficiais, programas de debate oficiais sobre a COVID-19, audiências públicas na assembleia da república e relatórios oficiais do governo.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. No primeiro pretende-se abordar os conceitos de violência e género, mais especificamente como pode ser definida e classificada a violência contra a mulher e a violência doméstica e quais fatores são considerados geradores e gerados de tais. Ainda neste capítulo pretende-se fazer uma abordagem e contextualização histórica, e apresentar o incentivo por parte de órgãos internacionais de forma a encorajar os países a adotarem medidas e a criação de políticas públicas que auxiliem no combate à violência doméstica. Por fim, apresenta-se uma breve análise do crime de violência doméstica em Portugal, utilizando estatísticas de crime de violência doméstica e como o país vem reagindo à situação.

No segundo capítulo aborda-se a análise de políticas públicas, contextualizando a partir de uma abordagem histórica os principais modelos de análise e modelos de análise sensíveis ao género, analisando os indicadores de avaliação e os critérios normalmente utilizados para considerar uma política eficaz ou não.

No terceiro capítulo faz-se uma contextualização do cenário da pandemia do COVID-19 em Portugal e no mundo, e uma breve reflexão de como o Governo português atuou com relação ao tema da violência doméstica no último ano, de forma a analisar as medidas de políticas principais de combate a este tipo de violência em Portugal. Sendo assim, com esta dissertação pretende-se recolher informação sobre as medidas de política iniciadas durante os primeiros 13 meses da pandemia em Portugal, efetuar uma proposta de análise e a sua pertinência para minimizar os efeitos da pandemia COVID-19 entre as vítimas de violência doméstica.

1. Violência doméstica e violência de gênero

1.1. Abordagem histórica

O problema da violência doméstica deve ser considerado como uma calamidade social que afeta diversos países do mundo há anos. A violência contra as mulheres e a violência doméstica são um fenômeno estrutural e global onde não há limites econômicos, sociais, culturais ou fronteiras de espécie alguma. Vê-se diariamente notícias de discriminação e violência, sejam essas assédio sexual nas ruas ou no trabalho, assassinatos por ciúmes, posse, ou alguma das diversas formas de violência sofrida pelas mulheres.

Segundo a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, da Organização das Nações Unidas em 1995, a violência doméstica é considerada uma “grave violação dos direitos humanos, em particular das mulheres” e, em 2003, a Organização Mundial da Saúde definiu a violência doméstica como um grave problema de saúde pública. Nos últimos anos, o mundo passou a dar mais atenção às práticas de violência doméstica, principalmente àquilo que concerne a violência de gênero, as quais serão mais bem explicadas. Foram criados tratados e convenções, ao nível do Direito Internacional, com o objetivo de combater a violência de gênero e acabar com os preconceitos existentes contra mulheres, raparigas e crianças do sexo feminino, contribuindo também para a definição do problema da violência e para a sua crescente visibilidade política e social (Guerra & Gago, 2020).

De todas as convenções, protocolos, cartas cito aqui os, ao meu ver, mais importantes sobre o tema: 1) Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW (1979), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que durante muito tempo foi o único instrumento legal internacional voltado para a promoção e defesa dos direitos das mulheres, e que estabelece obrigações legais a todos os Estados que assinam, ratificam ou à qual acedem, de cumprir, proteger e respeitar os direitos humanos das mulheres; 2) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, a Convenção de Belém do Pará (1994); 3) o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África, Protocolo de Maputo (2003) e 4) a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, Convenção de Istambul (2011), a qual ao ratificarem a convenção os Estados comprometem-se em mudar suas leis, introduzir novas práticas e medidas e a utilizar

recursos humanos e financeiros de forma a terem “tolerância zero” à violência contra mulheres e à violência doméstica, sendo essa uma obrigação legal.

No contexto português destacam-se a CEDAW (1979) e a Convenção de Istambul. A CEDAW, ratificada por Portugal em 30 de julho de 1980 e que entrou em vigor no dia 3 de setembro de 1981, é considerada um tratado internacional de direitos humanos focado especificamente nos direitos das mulheres e das meninas, definindo princípios de direitos humanos, conceitos e respetivas normas de conduta e obrigações que os Estados Partes se comprometem cumprir. A mesma divide-se em 16 artigos, que tratam de discriminação, leis e políticas que consagrem a igualdade entre homens e mulheres, e atribuições de direitos iguais, garantindo que os Estados Partes atuem sobre os comportamentos discriminatórios, reconhecendo os melhores meios de alcançar resultados igualitários por parte das mulheres face aos homens, refletindo numa mudança estrutural e cultural das relações sociais de género, tal como a valorização dos dois sexos³.

A Convenção de Istambul, também um tratado internacional de direitos humanos, ratificada por Portugal em 2013 e que entrou em vigor em 2014, trata-se de um quadro jurídico onde o principal objetivo é uma resposta do Estado à violência contra mulheres e sua prevenção. Em tal, reconhece-se que a igualdade entre homens e mulheres é um elemento-chave na prevenção da violência contra as mulheres, violência essa entendida como uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, e que tem natureza estrutural baseada no género, podendo resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos para mulheres.

A forma de monitorar se os Estados estão a cumprir as disposições da Convenção de Istambul acontece através de dois pilares: o Grupo de Peritos sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO) e o Comité das Partes. O GREVIO elabora e publica relatórios de avaliação referentes às medidas legislativas e outras submetidas às Partes de forma a garantir as disposições da Convenção. Nos casos em que seja necessária uma ação, seja por informação insuficiente, ou prevenir um padrão grave de qualquer ato de violência abrangido pela Convenção, o GREVIO pode iniciar um procedimento de investigação, podendo também adotar recomendações às Partes a respeito de temas e conceitos da Convenção⁴. O Comité das Partes, por sua vez, é composto por indivíduos representantes

³ Plataforma portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM); CEDAW4ALL - Convenção sobre a e eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.

⁴ Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio> , consultado em 06/09/2021

das Partes da Convenção e pode adotar, baseando-se nos relatórios e conclusões do GREVIO, recomendações específicas designadas às Partes em questão.

1.2. Conceitos e tipos de violência contra mulher

Durante o passar do tempo, a questão da violência doméstica, sua definição e a forma de enfrentamento sofreram evoluções e mudanças conceituais, sendo essas consequências das diferentes construções da realidade e do mundo, havendo modificações nos saberes científicos, políticos, ideológicos e culturais que caracterizam a sociedade em épocas específicas (Guerra & Gago, 2020)

O estereótipo de gênero define e estrutura social, econômica e politicamente as relações e as expectativas sociais com relação ao feminino e ao masculino (Alvarez & Vieira, 2014). O feminino durante muitos anos foi estigmatizado, devido a construção social que associa o mesmo a fragilidade física e emocional, o cuidado com os outros, a procriação e vulnerabilidade, por outro lado, o masculino sempre foi tido como uma ideia de força, virilidade, competição, luta, violência e repressão das expressões emocionais (Amâncio, 1993; 1994; Cunha, 2018 como citado em CIG, 2020, p.19). Assim, os estereótipos de gênero criam e caracterizam os conceitos de feminilidade e masculinidade, sendo essas formas de pensar, dizer e fazer, socialmente construídas através de relações entre os gêneros (Amâncio, 2004, p.10 como citado em CIG, 2020, p.19).

Sendo assim, foi construído durante muitos anos pela sociedade e pelos padrões por ela estipulados, a dominância do homem sobre a mulher, sendo o homem aquele que exerce o poder sob a mulher, tendo como consequência a desigualdade de gênero, desigualdade essa que muitas vezes legitima grande parte da violência exercida contra mulheres e da violência doméstica (Guerra & Gago, 2020).

De modo a diferenciar os diferentes conceitos e tipos de violência é necessário identificar, o que se classifica como “violência”, sendo esse o conceito mais amplo e que abrange todas as vítimas, como “violência doméstica” e suas definições, e como “violência contra as mulheres em função do gênero”.

Violência, segundo a CIG, “é qualquer forma de uso intencional da força, coação ou intimidação contra terceiro ou toda forma de ação intencional que, de algum modo, lese a integridade, os direitos e necessidades dessa pessoa” (Manita et al., 2019).

A violência contra as mulheres (incluem-se no termo “mulheres” as meninas com menos de 18 anos de idade, medida da Convenção de Istambul (2011)) é um obstáculo para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz, conforme reconhecido nas Estratégias Prospetivas de

Nairobi para o Avanço das Mulheres (1985), em que foi recomendado um conjunto de medidas para combater a violência contra as mulheres. Desde o início de sua conceptualização percebe-se que o problema tem origem num contexto estrutural de desigualdades sociais e económicas, onde as diferentes discriminações afetam a situação da mulher e sua posição na sociedade (pobreza, analfabetismo, discriminação laboral, etc.) (Guerra & Gago, 2020, p.31).

Na Declaração das Nações sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1993), a ONU define violência contra mulher como “todo o ato de violência baseado na pertença ao sexo feminino que tenha ou possa ter como resultado o dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico da mulher; inclui-se aqui também a ameaça de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, na vida pública ou na vida privada”.

Na Convenção de Istambul (2011) define-se violência contra as mulheres como “uma violação dos direitos humanos e é uma forma de discriminação contra as mulheres, abrangendo todos os atos de violência de género que resultem, ou possam resultar, em danos ou sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos para as mulheres, incluindo a ameaça de tais atos, a coação ou a privação arbitrária da liberdade, tanto na vida pública como na vida privada”.

Segundo a CIG, a violência contra a mulher inclui:

violência física, sexual e psicológica, quer a que tenha ocorrido na esfera privada – dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal em que o agressor conviva ou tenha convivido no mesmo domicílio que a mulher vitimizada, estando ligados por laços de consanguinidade ou de convivência –, quer a que tenha ocorrido na esfera pública, compreendendo, entre outros, os maus tratos, a violação, o abuso sexual, a tortura; o tráfico de mulheres, a prostituição forçada; o sequestro e o assédio sexual no lugar de trabalho; o uso de linguagem sexista nos meios de comunicação social ou a difusão de imagens estereotipadas sobre os papéis sexuais na publicidade, e até mesmo a que pode ocorrer nos espaços institucionais (serviços de saúde, polícias, escolas, ...) através de maus tratos diretos infligidos às mulheres ou da discriminação no acesso aos serviços (Guerra & Gago, 2020, p.30).

Sendo assim, a definição de violência contra a mulher está relacionada com as diversas formas de violência seja essa física, emocional e/ou psicológica, contra mulheres e meninas, dentro da esfera privada – família ou espaço doméstico e dentro da esfera pública.

Muitas vezes a violência contra as mulheres pode ser chamada de violência de género devido a ser entendida como uma questão de género, ou seja, estar estruturada numa sociedade patriarcal onde perpetuam-se desigualdades entre homens e mulheres, e tais desigualdades – que muitas vezes originam-se numa construção social - são utilizadas como explicações à forma de violência contra mulheres e meninas.

A Convenção de Istambul (2011) define como violência contra a mulher baseada no gênero toda a violência dirigida contra uma mulher por ela ser mulher ou que afete desproporcionalmente as mulheres. Segundo a Organização Mundial da Saúde⁵ estima-se que uma em cada três mulheres no mundo tenha probabilidade de sofrer violência durante a vida, principalmente por parte de um parceiro íntimo.

A violência doméstica, considerada um tipo de violência contra a mulher, é definida como: um comportamento violento, que pode ou não ser continuado ou um padrão de controlo coercivo exercido, direta ou indiretamente, sobre qualquer pessoa que habite no mesmo agregado familiar (e.g., cônjuge, companheiro/a, filho/a, pai, mãe, avô, avó), ou que, mesmo não coabitando, seja companheiro/a, ex-companheiro/a ou familiar. Este padrão de comportamento violento continuado resulta, a curto ou médio prazo, em danos físicos, sexuais, emocionais, psicológicos, imposição de isolamento social ou de privação económica à vítima, visa dominá-la, fazê-la sentir-se subordinada, incompetente, sem valor ou fazê-la viver num clima de medo permanente. (Guerra & Gago, 2020, p.32)

Segundo Guerra e Gago (2020) dentro da violência doméstica, de ambos os sexos, encontra-se a violência conjugal, que é exercida por um dos companheiros, ou ex-companheiro sobre o outro. As relações de intimidade são complexas pois, além de serem relações íntimas, são relações que envolvem o componente emocional e sexual, e partilhas de diversos setores da vida, como projetos, papéis, além de responsabilidades próprias e com outrem, que nesse caso podem ser filhos. Torna-se assim, mais fácil a criação de uma rede de dependência e controles, onde a vítima encontra-se envolvida e “presa” numa relação, tornando mais difícil a rutura com a mesma. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)⁶ define o problema da violência contra as mulheres como um fenómeno “complexo e multidimensional, que atravessa classes sociais, idades e regiões (...)”

As situações de violência doméstica, normalmente, envolvem mais de uma forma de violência, podendo ser, segundo Guerra e Gago (2020): 1) Violência emocional e psicológica - quando há qualquer comportamento do/a companheiro/a na intenção de fazer o outro sentir medo ou inútil, muitas vezes incluindo comportamentos como ameaçar filhos, magoar animais de estimação, humilhações na presença de amigos, familiares ou público; 2) Intimidação - qualquer comportamento que tem como objetivo intimidar o outro, relacionada com a violência emocional e psicológica, procurando manter a vítima sempre com medo de futuros atos do

⁵ Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia> , consultado em 06/09/2021

⁶ Disponível em: <https://apav.pt/vd/index.php/features2> , consultado em 06/09/2021

agressor; 3) Violência física - todas as formas de violência física que o agressor/a pratica contra o companheiro/a com o real objetivo de causar danos físicos ou orgânicos; 4) Isolamento social - tentativa de controlar a vida social da vítima, de forma afastá-la de sua rede de apoio, normalmente a social e familiar; 5) Abuso econômico - ligado ao isolamento social, é como os agressores tentam controlar o dinheiro da vítima sem a sua vontade, seja controlando ordenados, recusando a dar dinheiro ou ameaçar a retirada do apoio financeiro; 6) Violência sexual - quando o agressor força a vítima a cometer atos sexuais que não deseja, recorrendo a ameaças, coação e muitas vezes força física. Destaca-se aqui que o espaço doméstico é, quase sempre, concebido como o lugar onde ocorre a violência.

Na maioria das vezes, a violência doméstica está associada ao “ciclo da violência doméstica”, que é dividido em três fases. A primeira fase se dá pelo aumento de tensão: tensões acumuladas no dia a dia que se desencadeiam em agressões verbais e ameaças por parte do agressor; a segunda: ataque violento: agressões físicas seguidas das verbais e psicológicas, que tendem a aumentar na sua frequência e intensidade, por fim a fase de “lua de mel”: quando o agressor se desculpa por seu comportamento violento, muitas vezes justifica-se com desculpas (álcool, estresse, provocações por parte da mulher, etc.) e envolvendo a vítima de carinho e afeto, prometendo não fazer novamente, levando a vítima a viver constantemente uma mistura de medo, esperança e amor (Guerra & Gago, 2020).

Infelizmente, essa ainda é hoje a realidade de milhares de mulheres, que vivenciam diariamente humilhações, desprezos e vivem no medo, insegurança sofrendo graves consequências não só físicas como também psicológicas. Além disso, pode haver por parte da vítima uma naturalização e desculpabilização da violência, ou seja, as vítimas não têm consciência de ter sofrido violência e/ou o ato não é considerado suficientemente grave para procurar ajuda ou denunciar.

Segundo a ONU Mulheres⁷ globalmente, cerca de 736 milhões de mulheres foram submetidas à violência física e/ou sexual em relações de intimidade, 30% dessas mulheres têm 15 anos ou mais. Menos de 40% das mulheres que sofrem violência procuram qualquer ajuda, e caso procurem, muitas vezes não vão às instituições formais, mas sim a apoios sociais. Menos de 10% das que procuram ajuda apelam a polícia. 137 mulheres são mortas por um membro de sua família todos os dias. Estima-se que 37% das mulheres com idades entre os 15 e os 49 anos que vivem em países classificados como “menos desenvolvidos pelos Objetivos de

7 Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>, consultado em: 20/10/2021

Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030” já foram vítimas de violência física e/ou sexual por parceiro íntimo em sua vida, destacando que a violência contra a mulher afeta desproporcionalmente países e regiões de média/baixa renda e conseqüentemente os mais vulneráveis.

1.3. Crime de violência doméstica em Portugal: enquadramento legal e dados oficiais

Tal como mencionado anteriormente, a violência doméstica é um fenômeno social e jurídico relevante não só em Portugal, mas também no restante do mundo. O sistema legislativo português presenciou, desde 1999, um esforço por parte de sua equipe de forma a combater as necessidades das vítimas de violência doméstica, e em menos de duas décadas assistiu-se ao surgimento de diversos tipos de diplomas e documentos neste tema.

No início dos anos 90, as instituições internacionais e regionais apontavam para a necessidade da introdução da perspectiva de gênero na orientação das medidas políticas, juntamente com a problematização da violência doméstica, mais especificamente da violência contra a mulher. Desde então, Portugal vem assumindo diversos compromissos internacionais de forma a combater esse problema emergente (Poiars, 2020).

No ano de 1991, a lei n.º 61/91, de 13 de agosto, veio reforçar os mecanismos de proteção legal às mulheres vítimas de violência doméstica mediante a criação de uma rede de prevenção e de apoio às vítimas com campanhas de sensibilização da opinião pública, e principalmente a estimulação e apoio na criação de casa e redes de apoio, e foi entre 1995 e 1999 que abriram as primeiras três casas de abrigo em Portugal (Guerra & Gago, 2020).

Em 1999 aprovou-se o primeiro Plano Nacional contra a violência doméstica e, a seguir em 2000, a lei n.º 7/2000, de 27 de maio, modificou o crime de maus-tratos para natureza pública, deixando de estar sob responsabilidade da vítima as obrigações do arranque processual. Na reforma penal de 2007, através da lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, surgiu um novo artigo (152.º) no direito penal o qual tinha como epígrafe “violência doméstica”. Em 2009, dois anos depois, aprovou-se a lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência de suas vítimas. Estabeleceu-se também que a rede de apoio às vítimas de violência doméstica passa a ser compreendida como o organismo da Administração Pública, responsável pela área da cidadania e da igualdade de gênero, as casas de abrigo, as respostas de acolhimento de emergência e as estruturas de atendimento (Poiars, 2020).

A lei n.º 112/2009 estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, revoga a lei n.º 107/99 e o decreto-lei n.º 323/2000, e o mais importante, define o estatuto de vítima. A lei n.º 112/2009 estabeleceu um conjunto de medidas que tinham por fim, principalmente: desenvolver políticas de sensibilização; consagrar os direitos das vítimas, assegurando a sua proteção célere e eficaz; criar medidas de proteção com finalidade de prevenir, evitar e punir a violência doméstica; assegurar uma resposta integrada e acesso rápido e eficaz aos serviços de emergência e sociais; garantir os direitos económicos da vítima de violência doméstica, de forma a facilitar a autonomia; criar políticas públicas destinadas a garantir a tutela dos direitos das vítimas; assegurar proteção policial célere e eficaz às vítimas; assegurar a aplicação de medidas de coação e reações penais adequadas aos autores do crime de violência doméstica; incentivar a criação e desenvolvimento de associações e organizações da sociedade civil que tenham por objetivo atuar contra a violência doméstica; garantir a prestação de cuidados de saúde adequados às vítimas de violência doméstica.

Poucos anos depois, em 2013, foi aprovada a lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, que adicionou as relações de namoro no artigo 152.º. Em 2015 foi republicada pela lei n.º 129/2015, a qual estabelece a Comissão para Cidadania e Igualdade de Género (a CIG), o Instituto de Segurança Social, as casas de abrigo, as estruturas de atendimento, como responsáveis pelas respostas de acolhimento de emergência e respostas específicas de organismos da administração pública. A lei n.º 16/2018, em 27 de março, veio incluir na previsão de qualificação de homicídio os crimes cometidos no âmbito de uma relação de namoro, no mesmo ano a lei n.º 44/2018, de 9 de agosto, veio reforçar a proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet, alterando assim o artigo 152.º do Código Penal (Poiares, 2020).

Notou-se em Portugal nos últimos anos um aumento e consolidação significativos no apoio institucional prestado às vítimas de violência doméstica, tanto pelo alargamento do número de respostas de acolhimento (Portugal – tanto o território nacional quanto as regiões autónomas, contam com 37 Casas de abrigo, correspondendo a 639 vagas de acolhimento prolongado, e com 130 vagas para acolhimento de emergência) e também pelo surgimento em todo território de estruturas de atendimento especializado, passando o número de 100 respostas, embora essa não seja uma situação homogênea em todo território nacional (Guerra & Gago, 2020).

Tais resultados e estratégias, tal como reforço e implementação de medidas onde se destacam a importância do apoio no acesso à educação, formação, emprego e habitação – elementos essenciais para o processo de autonomização e inclusão social das vítimas de violência doméstica acolhidas em casa de abrigo, em sua maioria geridos por organizações não

governamentais, mas em sua totalidade financiadas pelo Estado português, são consequências não só da maior preocupação com o tema da violência doméstica, mas também da priorização deste tema nos sucessivos planos nacionais contra a violência doméstica onde, desde 1999, alinham-se estratégia e políticas governamentais de prevenção e combate à violência doméstica – e agora também de género – integradas na Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação – Portugal + 2018 – 2030 (ENIND), aprovada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018.

A ENIND lançou um novo ciclo programático em 2018, alinhada com a Agenda 2030, e apoia-se em três Planos de Ação⁸ que definem objetivos estratégicos e específicos para o país: Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens (PAIMH), Plano de ação para a prevenção e combate a todas as formas de violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica (PAVMVD), e Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais (PAOIEC).

Assume-se como central a eliminação dos estereótipos de género enquanto fatores que estão na origem das discriminações diretas e indiretas em razão do sexo, que impedem a igualdade substantiva que deve ser garantida às mulheres e aos homens. Refletindo-se na natureza multidimensional da desvantagem, os estereótipos na base da discriminação em razão do sexo cruzam com estereótipos na base de outros fatores de discriminação como origem racial e étnica, nacionalidade, idade, deficiência e religião. Sendo assim, não se pode assumir as experiências de discriminação como homogêneas e devendo-se dar respostas que reconheçam as necessidades específicas de mulheres ciganas, afrodescendentes, idosas, com deficiência, migrantes, refugiadas, entre outras (República Portuguesa, 2018).

Assume-se assim seis objetivos estratégicos a serem prosseguidos durante o primeiro período de implementação de quatro anos do PAVMVD (República Portuguesa, 2018): 1) Prevenir – erradicar toda a tolerância social às várias manifestações da violência de género e violência doméstica, conscientizar sobre os seus impactos e promover uma cultura de não violência, de direitos humanos, de igualdade e não discriminação; 2) apoiar e proteger; 3) intervir junto das pessoas agressoras, promovendo uma cultura de responsabilização; 4) qualificar profissionais e serviços para a intervenção; 5) investigar, monitorizar e avaliar as políticas públicas; 6) prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina e os casamentos infantis, precoces e forçados.

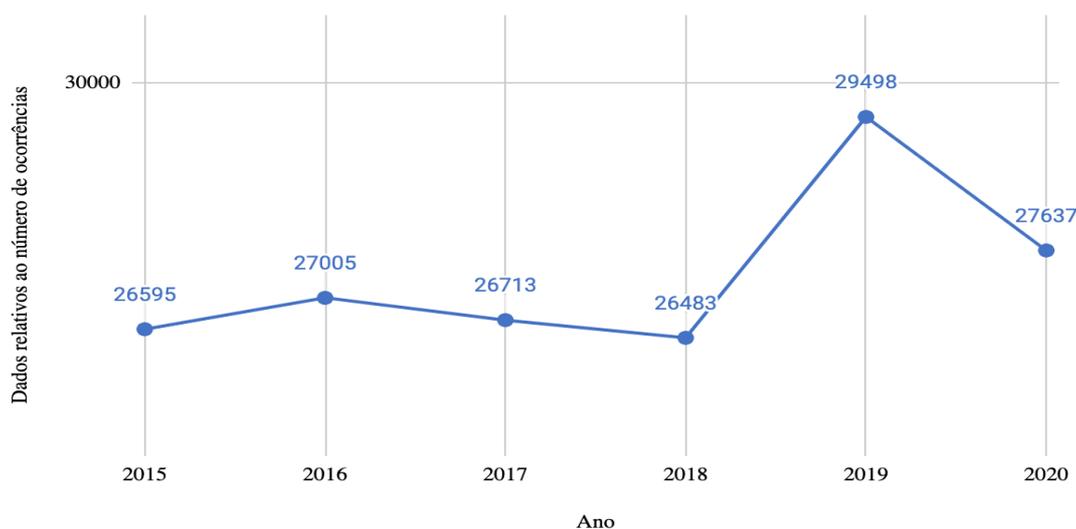
⁸ Esses planos definem ainda, medidas concretas a prosseguir no primeiro período de execução de quatro anos até 2021, a que se deverá seguir o processo de revisão e redefinição para o período seguinte de quatro anos, e assim sucessivamente.

Segundo o Relatório Intercalar de Monitorização (2020) da CIG, até abril de 2021, Portugal tinha executado ou estava em execução 96% do PAVMVD e 4% do plano ainda por iniciar. Do objetivo estratégico 1, 13 indicadores foram executados em totalidade, dois estão em execução e um não foi executado. Destacando-se aqui ações como a “Criação e manutenção de respostas de acolhimento de emergência a nível distrital e de estruturas de atendimento a nível municipal” e “Garantia e reforço da qualidade técnica das entidades que integram a RNAVVD e da intervenção”. Do objetivo estratégico 5, três indicadores foram executados, três estão em execução e um não foi executado, destacando-se ações como a “criação de indicadores estatísticos setoriais para a monitorização periódica da problemática a nível nacional, incluindo numa perspetiva interseccional” (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2020a).

Percebe-se assim que a maioria dos indicadores dos objetivos específicos foram executados, ressaltando a preocupação do Governo português em solucionar o problema da violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica.

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2020 – RASI 2020 – publicado pelo Ministério da Administração Interna (MAI, 2021)⁹, veio destacar a diminuição dos casos registados de violência doméstica em 2020, -6.3% comparado ao ano anterior. Ainda que menos casos contabilizados, é o segundo ano com maior número de casos nos últimos cinco anos, e 85% de toda a violência doméstica é violência doméstica contra cônjuge ou análogo, tipologia criminal mais participada.

Figura 1. Relatório Anual de Segurança Interna, 2020



Fonte: RASI 2020 (MAI, 2021)

⁹ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021> consultado em 06/09/2021

Ainda segundo o RASI 2020, verifica-se que 75% das vítimas são mulheres, em sua maioria com idade igual ou superior a 25 anos, e 81,4% dos denunciados são homens. Em todos os distritos (com exceção de Braga, Vila Real, Beja, Coimbra e Portalegre) o número de participações registadas diminuiu. Destaca-se, apesar da diminuição, o número de participações de violência doméstica em Lisboa, Porto e Setúbal, que contabilizam em conjunto quase metade da totalidade das participações de violência doméstica (49%).

Findaram 33.873 inquéritos, destes 5.043 eram acusações e 21.327 (63%) foram arquivados. Foram efetuadas 30.060 avaliações de risco através da ficha de avaliação de risco em violência doméstica, desses, naquilo que se refere a nível de risco atribuído na avaliação inicial, 20,07% de casos foram classificados de risco elevado; 52,25% de risco médio e 27,68% de risco baixo, colocando em causa a situação de risco das vítimas: mais da metade dos inquéritos foram arquivados e mais de 70% das avaliações de risco são de risco médio ou elevada, o que pode muitas vezes ter como consequência uma falta de denúncia por parte da vítima, devido a esses arquivamentos. Em virtude disso, o Governo criou diversos grupos de trabalho, os quais criaram os seguintes instrumentos: “*Manual de atuação funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica; Plano anual de formação conjunta em matéria de violência contra as mulheres e violência doméstica (VMVD) e o Guia de intervenção integrada junto de crianças ou jovens vítimas de VD.*” (MAI, 2021, p.74).

Em vista do cenário acima exposto, a Comissão Técnica Multidisciplinar realizou recomendações ao Governo de Portugal visando melhorar a prevenção e o combate à violência doméstica, as quais encontram-se disponíveis no RASI 2020¹⁰. Além da criação dos instrumentos supracitados, houve aperfeiçoamento dos trabalhos que visam a redução da violência doméstica, contando ainda com a centralização de uma ampla base de dados de violência doméstica gerida pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, aumentando e aperfeiçoando o nível de articulação com as entidades fonte do Ministério da Justiça.

Ressalta-se, entre as melhorias feitas no que tange às medidas voltadas para violência doméstica, o despacho n.º 11718-A/2020, de 25 de novembro de 2020. Tal despacho aprovou o Regulamento das Condições Materiais das Salas de Atendimento à Vítima em

¹⁰ Sistema de Segurança Interna – Gabinete do Secretário-Geral. Relatório Anual de Segurança Interna 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUA AAA%3d>.

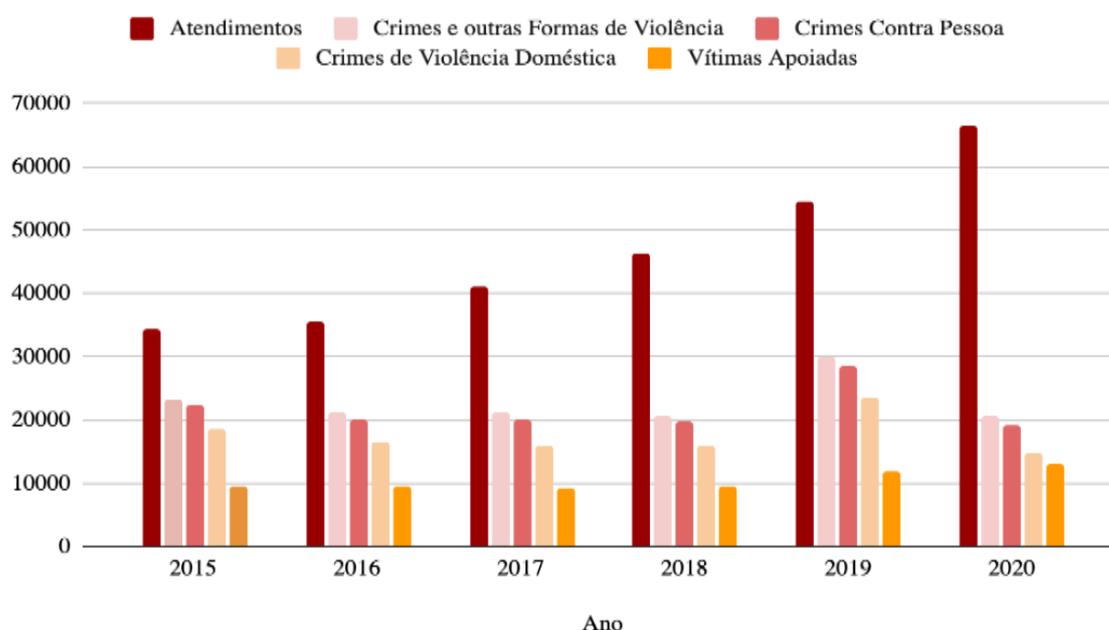
Estabelecimento Policial, “constituindo-se como reforço do permanente empenho das FS na melhoria da qualidade do atendimento às vítimas, designadamente as especialmente vulneráveis e, em particular, as vítimas de maus-tratos cometidos no contexto da violência doméstica” (MAI, 2021, p.75).

De acordo com a própria análise realizada no RASI 2020, a pandemia levou à suspensão de todas as ações de formação inicial em curso de elementos das forças de segurança, além da reavaliação do início de outras medidas. Assim, consideraram que o plano ficou aquém das expectativas. De todo o modo, alguns avanços podem ser listados, tais como: aumento da quantidade de salas de atendimento à vítima em instalações policiais; finalização e divulgação do plano de formação conjunta em violência contra as mulheres e violência doméstica; reforço da articulação e cooperação entre as forças de segurança e outras entidades, por exemplo (MAI, 2021, pp. 250-252).

Analisando as estatísticas dos relatórios anuais disponibilizados pela APAV¹¹, fazendo uma comparativa dos últimos cinco anos, o perfil geral da vítima é do sexo feminino (sendo esse em todos os últimos anos a grande maioria das vítimas apoiadas) numa idade entre os 40-45 anos e onde a relação com o autor do crime é em maior parte dos casos o cônjuge, ou companheiro/a, ou ex-companheiro/a. No gráfico abaixo observa-se que dentre todos os crimes e outras formas de violência, destaca-se sempre os crimes contra pessoa (que podem ser dividido em crimes de: vida e integridade física, liberdade pessoal, sexuais e honra) e dentro desses crimes contra a pessoa, o que mais recebe atendimentos é o crime contra a vida ou integridade física, onde se encaixa o crime de violência doméstica (maus-tratos físicos e psíquicos) que sempre tem a maior presença.

¹¹ Fonte: https://apav.pt/apav_v3/index.php/pt/estatisticas-apav , consultado em 06/09/2021

Figura 2. Estatísticas APAV – Relatório Anual (2015 – 2020)



Fonte: APAV

No que concerne a dados, no relatório disponibilizado pela APAV, com dados dos últimos cinco anos, percebe-se que os atendimentos estiveram sempre a seguir a tendência do aumento. Em 2015 foram feitos 34.327 atendimentos, comparados a 66.408 em 2020, quase o dobro do valor. Os crimes (crimes e outras formas de violência, crimes contra pessoas, crimes de violência doméstica) no período de 2015 a 2018 mantiveram-se “estáveis”, ou seja, não houve aumentos consideráveis. No entanto, percebe-se que no ano de 2019 os crimes e outras formas de violência, crimes contra pessoas, crimes de violência doméstica sofreram considerável aumento comparado ao ano de 2018. Em 2018, contabilizou-se 20.589 crimes e outras formas de violência, os quais 19.771 eram crimes contra pessoa e 15.964 destes crimes de violência doméstica. Em 2019, os números de crimes e outras formas de violência aumentaram quase em 50% (29.816 participados), e o mesmo para os crimes contra as pessoas e crimes de violência doméstica - 28.602 crimes participados, sendo desses 23.586 crimes de violência doméstica. O aumento notado no ano de 2019 não se repete em todo no ano de 2020, apesar dos atendimentos participados terem aumentado, o número dos crimes – principalmente dos crimes de violência doméstica (14.854 participados em 2020) diminuíram.

Mediante os dados expostos, percebe-se assim que dos crimes contra pessoa registados pela APAV nos últimos cinco anos mais de 50% destes eram casos de violência doméstica, onde a

mulher é sempre a maior percentagem das vítimas de crime apoiadas, ressaltando aqui a necessidade de continuar a combater tal problema com medidas específicas.

Num total a APAV contabilizou 14.854 crimes de violência doméstica em 2020, e mais de 70% das vítimas eram do sexo feminino. Analisando o gráfico, apesar do grande aumento nos atendimentos gerais, observa-se uma diminuição significativa nos crimes de violência doméstica contabilizados comparando os dados de 2019 e 2020.

Claramente, como veremos a seguir, a diminuição nos números não significa que a violência doméstica esteja a diminuir, mas sim que os casos estão mais isolados e invisíveis.

Dados relativos ao crime de violência doméstica (terceiro trimestre de 2020) divulgados pelo Governo português no dia 20 de novembro de 2020 registam um aumento de 18,76% nas ocorrências participadas à PSP e GNR comparado ao segundo trimestre de 2020. O número de pessoas abrangidas por teleassistência no âmbito de crime de violência doméstica aumentou 44% comparado ao mesmo período de 2019. A violência doméstica já fez vinte mortos em Portugal, sendo dezasseis mulheres, nove das mortes por homicídios ocorreram no terceiro trimestre de 2020, sendo oito mulheres. Em tal relatório nota-se também um grande aumento de pessoas integradas em Programas para Agressores em Violência Doméstica na comunidade, das 1.929 pessoas nessa situação 1.898 em programas na comunidade, 45,11% a mais comparado à 2019¹².

Ainda assim, segundo dados divulgados pelo Observatório de Mulheres Assassinadas, da UMAR, entre 1 de janeiro e 15 de novembro de 2020, 30 mulheres foram assassinadas. 16 desses atos foram feminicídios (quando uma mulher é assassinada pelo simples fato de ser mulher) nas relações de intimidade (9 em relação atual, 6 em relação passada, e 1 em relação pretendida). Em 63% dos feminicídios em relações de intimidade, já havia informação da existência de violência prévia, sendo que em 40% já havia sido feita uma denúncia às autoridades, destacando o problema dos inquéritos arquivados e das avaliações de risco sem continuidade.

¹² Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=dados-trimestrais-de-crimes-de-violencia-domestica-3-trimestre-de-2020>, consultado em 21/11/2020

2. Análise de políticas públicas e perspectiva de gênero

2.1. Aspectos teóricos relevantes

De forma a fazer proposta de análise de medidas/ políticas públicas direcionadas às mulheres vítimas de violência doméstica no período de isolamento devido à COVID-19, deve-se ressaltar a importância da análise para a sociedade e apresentar os principais modelos de análise estudados.

A análise de políticas públicas surge como disciplina de estudo nos Estados Unidos num contexto de pós-guerra, juntamente ao alargamento das áreas de intervenção do estado na resolução de problemas, consequência do *Welfare State*. A preocupação com a melhora na qualidade de vida dos cidadãos, através do sucesso e eficiência de políticas públicas, surge junto com a vontade da comunidade acadêmica no desenvolvimento de conhecimento e informação necessários de uma “boa” governação (Rodrigues & Araújo, 2017).

A análise das políticas públicas é considerada por muitos autores como a disciplina dentro da ciência política que permite abrir a “caixa negra” do estado, transformando a sua ação em objetivo de estudo. As ações do estado, ou as políticas públicas desenvolvidas por ele, são resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores e configuram um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e de decisão local, regional, nacional e transnacional, visando a resolução de problemas públicos (Rodrigues, 2014, p.17).

Para compreender da melhor forma os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, tal como suas continuidades e rupturas, os diversos autores da disciplina propõem que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas. Procura-se assim simplificar o processo de análise, de forma que se torne mais perceptível, e possa ser analisado como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *feedback* das próprias políticas públicas ou por alterações do contexto ou da relação entre os autores e instituições envolvidas (Rodrigues, 2014).

Ainda que os autores identifiquem várias e diferentes etapas, fases ou sequências no ciclo político, quatro etapas comuns a todos os autores são identificadas por Rodrigues (2014): 1)

Definição do problema e agendamento: refere-se a entrada dos problemas na agenda política, ou seja, é quando o problema é reconhecido como um problema político, possível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos; 2) Formulação das medidas de política e legitimação da decisão: inicia-se aqui o desenho dos programas de ação, de definição de objetivos e estratégias para os alcançar, juntamente ao processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, bem como escolhas de alternativas e mobilização das bases de apoio. 3) Implementação: é quando procura-se analisar os processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros, para concretizar a medida de política. A concretização é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão. 4) Avaliação e mudança: inclui-se aqui os processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com objetivo de identificar os seus efeitos e impacto, tal como a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e a eficácia da intervenção pública.

2.2. Análises de políticas sensíveis ao género

O ano de 2015 é marcado pelo vigésimo aniversário da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher e da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, no documento lançado “Exame das políticas e práticas implementadas para promover os sistemas de avaliação sensíveis a género” a ONU Mulheres e o Grupo de Avaliação das Nações Unidas se concentram no papel das Nações Unidas no desenvolvimento das capacidades de avaliação com o fim de que se adequem melhor a aplicação da agenda para desenvolvimento depois de 2015. De acordo com o documento, as avaliações sensíveis ao género devem fornecer uma avaliação abrangente e significativa sobre a maneira em que uma intervenção se baseia nos direitos humanos e igualdade de género, baseando-se em abordagens, técnicas e métodos bem estabelecidos e conhecidos para que se possa projetar, aplicar e utilizar avaliações (UN Women, 2015).

Em muitos casos, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres ainda não são alvos diretos da intervenção/política, e muitas vezes não se tem em conta na fase de planificação, desenho, aplicação e supervisão/avaliação. Por isso, não surpreende que muitas vezes sejam esquecidos na fase de avaliação. Porém, segundo o Grupo de Avaliação das Nações Unidas, a avaliação desempenha um papel fundamental como agente de mudança, pois pode-se chamar atenção para essa negligência a fim de corrigir ou melhorar intervenções futuras, e pode-se oferecer uma oportunidade de aprendizagem e responsabilidade importante para a integração da igualdade de género e empoderamento das mulheres, fortalecendo a aplicação desses programas.

Segundo o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE), criado em 2010 com o intuito de reforçar e promover a igualdade de género na União Europeia, o *gender mainstreaming* é uma estratégia adotada internacionalmente de forma a envolver a perspetiva de género na preparação, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, medidas regulatórias e programas de investimento focados na promoção da igualdade. Isso significa que a importância da inclusão da perspetiva de género numa política, a igualdade entre mulheres e homens, como princípio abrangente, deve ser levada em consideração em todas as decisões, em cada fase do processo de formulação de políticas, por todos os atores envolvidos¹³.

Segundo o EIGE, o ciclo de uma política está dividido em quatro: Definir, Planejar, Agir e Verificar¹⁴ que se explicitam em seguida.

Definir é considerado como ponto de partida, onde define-se a política que precisa ser tratada pela intervenção pública num campo de política específico. Deve-se avaliar em que forma e em que medida a política é relevante em termos de género e necessita de intervenções específicas de forma a descobrir lacunas e diferenças de género. Para isso, deve-se reunir dados e informações separadas por sexo que sejam úteis para analisar a situação de mulheres e homens no respetivo domínio político. Sugere-se que, através de estatísticas de género, análise de género, avaliação do impacto de género e consulta as partes interessadas, tal como especialistas em género, organizações de mulheres sobre o tópico em questão seja relevante para a política.

A segunda fase é a parte do processo em que se planeja a implementação de políticas ou programas a partir de uma perspetiva de género, focado em identificar objetivos de políticas de género e abordagens e intervenções apropriadas para alcançá-los. Sugere-se aqui analisar orçamentos a partir de uma perspetiva de género, para que tal fundo seja distribuído de forma justa entre mulheres e homens. Além disso, estabelecer indicadores para monitorizar os objetivos e poder medir e comparar o efeito da política ou programa nas mulheres e homens ao longo do tempo.

O terceiro passo definido é agir, onde o passo mais importante é certificar-se que todos os envolvidos estão suficientemente cientes dos objetivos e planos ligados a perspetivas de género relevantes, podendo surgir a necessidade de treinamento de forma a aumentar a capacidade de integração da dimensão de igualdade de género no setor por parte de todos os atores envolvidos.

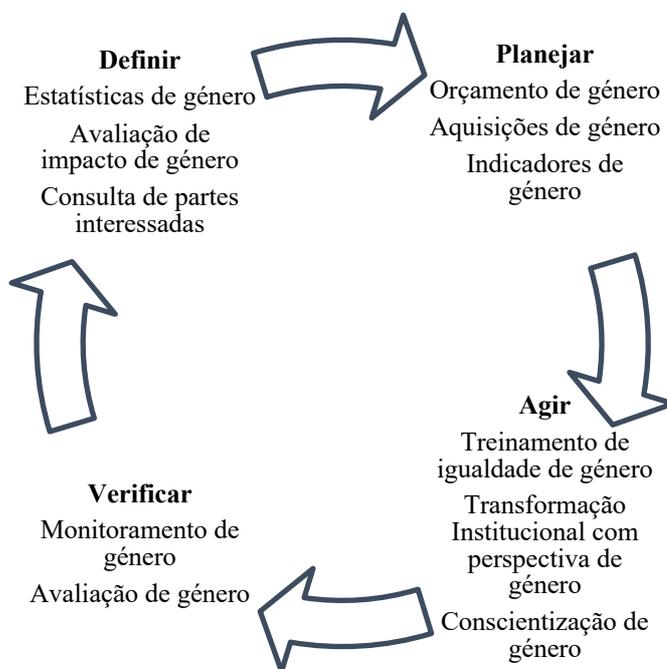
¹³ Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>, consultado em 09/09/2021.

¹⁴ Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming/policy-cycle#define>, consultado em 09/09/2021.

Além disso, considera-se importante a divulgação da implementação da política dando destaque às questões de género que tal aborda.

O último ponto se dá pela verificação da política, onde acompanha-se o progresso da medida através dos indicadores definidos e atividades de monitoramento específicas. O monitoramento focado na perspectiva de género permite que lacunas e dificuldades sejam identificadas e corrigidas o mais rápido possível, esse deve ter seus resultados relatados de forma a contribuir para o aprendizado futuro. Além do monitoramento, deve-se realizar uma avaliação contínua, contando com avaliadores com experiência em género que são capazes de identificar e aplicar questões de avaliação e métodos que integram uma perspectiva de igualdade de género. Por fim, sugere-se a publicação de tal avaliação de forma a permitir que abordagens *gender mainstreaming* sejam ajustadas em ações futuras.

Figura 3. Ciclo da Política



Fonte: Instituto Europeu para Igualdade de Género (EIGE)

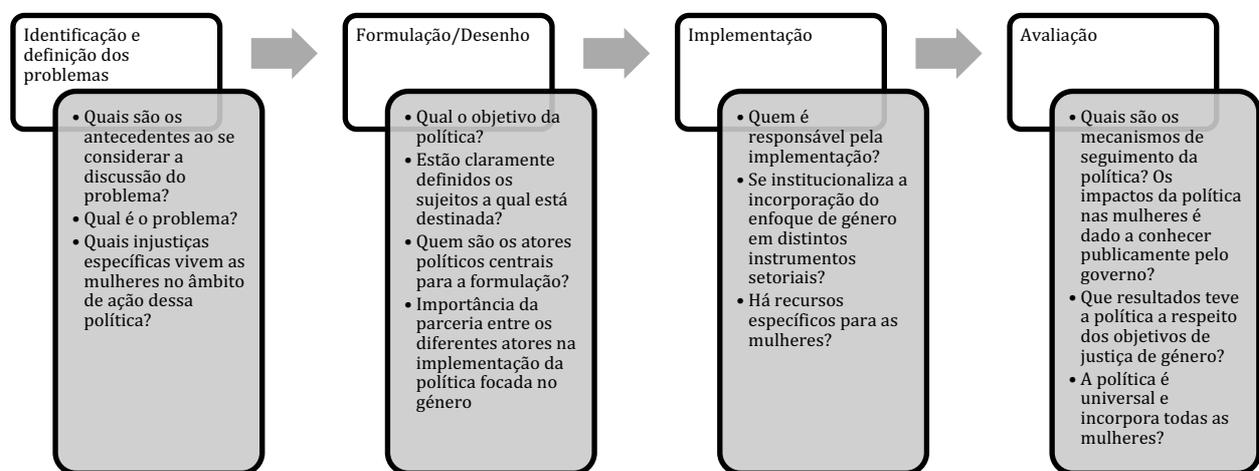
O Observatório da Igualdade de Género da América Latina e do Caribe¹⁵ (OIG) lançou em 2012 um documento *Matriz de análise para a identificação de políticas justas de igualdade de género*, o qual procura chamar a atenção das entidades de governo a, não somente mostrar e

¹⁵ A criação do observatório foi solicitada durante a décima Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (2007) pelos Estados membros da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A secretaria do observatório ficou a cargo da CEPAL, e seus objetivos principais são: analisar e tornar visível o cumprimento de objetivos internacionais em torno da igualdade de género; produzir informes periódicos que proporcionarão diagnósticos sobre as desigualdades de género e apresentar um informe anual com um diagnóstico em temas chave definidos. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/o-observatorio>

compartilhar as iniciativas que permitiram a implementação de políticas justas a partir de uma perspectiva de género, mas também colocar em foco como tais políticas são observadas, analisadas e avaliadas, de forma a promover a discussão dessas e analisar a sua potencial replicabilidade.

Definem assim, como será mostrado a seguir na Figura 4, de autoria própria, os principais critérios de identificação de políticas justas de igualdade de género, assemelhando-se ao modelo de etapas de análise de políticas públicas, porém com o enfoque no género.

Figura 4. Proposta de Matriz para identificação de políticas justas de igualdade de género a partir da OIG



Fonte: OIG (2012)

Reflete-se então que os modelos de análise citados acima tem em comum os pontos principais também relevantes nas análises de género sugeridas pelo EIGE, que se dão principalmente pela noção da necessidade de tal política ou medida, seja a partir da reunião de dados, seja a partir de uma necessidade imediata como foi o caso da COVID-19, identificar os objetivos principais da política, formular a medida de forma que todos os envolvidos estejam cientes da medida e também dos objetivos de género que aquela medida tem, e por fim, a análise da política e o impacto da mesma na sociedade, que pode gerar novas políticas em países terceiros ou até mesmo num processo de *feedback*.

3. Políticas públicas portuguesas de prevenção da violência doméstica no contexto da pandemia COVID-19: uma proposta de análise

O presente capítulo pretende primeiramente contextualizar de forma breve o cenário da pandemia COVID-19 em Portugal e no mundo. Em seguida, fazer uma breve reflexão de como o Governo Português lidou com o tema da violência doméstica no período de um ano, desde o início do confinamento obrigatório em 18 de março de 2020 (primeiro estado de emergência decretado) até 30 de abril de 2021, último dia do estado de emergência em Portugal¹⁶, de forma a analisar as políticas públicas principais de combate a violência doméstica, identificando quais leis e/ou medidas foram aplicadas durante último ano de forma a coibir/combater o aumento da violência doméstica e quais fatores explicam a adoção dessas medidas.

3.1. COVID-19, violência doméstica e de género: contextualização

Desde o início da pandemia calcula-se que 4 mil milhões de pessoas estavam se abrigando em casa, diante dessa medida protetora nota-se uma outra pandemia que emerge na sombra do COVID-19, a violência doméstica. Verificou-se um aumento nos assuntos em diversos jornais e revistas sobre a violência doméstica e é importante compreender esse cenário diante da pandemia do COVID-19 como um agravante e não como uma explicação do fenómeno da violência contra as mulheres, dado que tal violência se baseia em pilares como género, tem carácter cultural e estrutural e motivação histórica apoiada nas desigualdades de género entre homens e mulheres.

As linhas de apoio para a violência doméstica no mundo todo relataram um crescente aumento nos pedidos. As chamadas de emergência para casos de violência doméstica na Argentina aumentaram 25% desde o início do confinamento. As linhas de apoio de Singapura e do Chipre contabilizaram um aumento nas ligações de mais de 30% entre os meses de fevereiro e março, a *National Domestic Violence Hotline* relatou um número crescente de vítimas que entraram em contato por mensagem ou telefone. Em New South Wales, na

¹⁶ O primeiro estado de emergência, declarado a 18 de março ao abrigo do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 com começo a 00h00m 19 de março de 2020, foi prorrogado a 2 e a 17 de abril, terminando em 2 de maio de 2020. Em 6 de novembro de 2020, declarou-se novamente o estado de emergência, entrando em vigor a 9 de novembro o quarto período de estado de emergência, sucessivamente renovado até ao 13º período que findou em 31 de março de 2021.

Austrália, 40% dos trabalhadores/as de uma pesquisa relataram um aumento gigante nos pedidos de ajuda com a violência que aumentava em intensidade e complexidade (UN Women, 2020c).

Segundo dados disponíveis no relatório de Alencar e outros (2020) na China, o número de denúncias de violência doméstica duplicou durante o confinamento comparado com o mesmo período de 2019. Em França, com apenas uma semana de restrições, os abusos domésticos relatados à polícia em Paris subiram 36% e no resto do país 32% incluindo os casos de feminicídio. Em Espanha, nas duas primeiras semanas de abril notou-se um aumento de 47% nas chamadas no disque-denúncia em relação ao mesmo período do ano anterior e houve um aumento gigante nos casos reportados por e-mail, sendo que ao mesmo tempo o número de mulheres que reportaram tais acontecimentos à polícia reduziu consideravelmente. Em Portugal, segundo a secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade¹⁷, Rosa Monteiro, em 70% dos casos reportados esses já eram casos que preexistiam e que foram intensificados após o início do confinamento. Os pedidos de ajuda aumentaram sobretudo nas vias telefônicas e digitais, a linha de apoio por e-mail e SMS da CIG, criada especificamente para o contexto da pandemia, registou um aumento de 180% nos contatos face ao primeiro trimestre de 2019.

António Guterres, secretário-geral da ONU, em 25 de fevereiro de 2021, fez um discurso a apelar pela paz em casa e nos lares em todo mundo.

Sabemos que bloqueios e quarentenas são essenciais para suprimir COVID-19. Mas eles podem prender mulheres com parceiros abusivos. Nas últimas semanas, à medida que as pressões e o medo econômicos e sociais aumentaram, vimos um aumento terrível da violência doméstica. (...) Exorto todos os governos a fazerem da prevenção e reparação da violência contra as mulheres uma parte fundamental de seus planos nacionais de resposta para COVID-19 (...) ¹⁸.

Que a pandemia afeta a todos é um facto, mas ela afeta os grupos de diferentes formas, o que resulta no aprofundamento das desigualdades sociais, tendo consequências sociais e económicas devastadoras para mulheres e meninas (UN Women, 2020a).

O impacto económico é sentido especialmente pelas mais vulneráveis, que geralmente ganham menos, economizam menos e mantêm empregos precários ou vivem em risco de pobreza. Além disso, o trabalho relacionado a cuidados com as crianças que estão fora da

¹⁷ Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/06/16/sociedade/noticia/covid19-pandemia-agudizou-situacoes-violencia-domestica-ja-existentes-1920817>

¹⁸ Disponível em: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/make-prevention-and-redress-violence-against-women-key-part>, consultado em 04/10/2021. Tradução livre da autora

escola, idosos e doentes também aumentou para as mulheres, levando a uma sobrecarga e muitas vezes uma dupla jornada de trabalho (remunerado e não remunerado) exercida em casa e fora da mesma (UN Women, 2020b).

O estresse econômico e social associado a medidas de restrição de deslocamento e isolamento social originaram um aumento considerável na violência doméstica, uma vez que muitas mulheres se encontravam confinadas em casa com seus agressores. Esses impactos são muito mais sentidos em contextos de fragilidade, conflito e emergências onde a coesão social é mínima e a capacidade institucional é extremamente limitada. As famílias de baixa renda, onde os domicílios têm pouco mais de um cômodo, e onde existe grande aglomeração, reduzem a chance de haver uma denúncia com segurança, o que acaba por desencorajar muitas mulheres a fazê-la (UN Women, 2020b).

Além do impacto econômico, vários outros fatores foram identificados como contribuintes para um potencial aumento da gravidade da violência doméstica durante a pandemia COVID-19. O aumento do isolamento social e das medidas de restrição de deslocamento inviabilizam muitas vezes a ida das mulheres em busca de ajuda ou criar/fortalecer uma rede de apoio, o estresse financeiro e a insegurança no trabalho também são identificados como causa, além do aumento do consumo de álcool e de outras substâncias que perpetuam o ato da violência doméstica (Boxall et al., 2020).

De acordo com o artigo da ONU Brasil, as mulheres que são vítimas de violência doméstica têm diretamente afetadas a sua saúde mental e a sua saúde reprodutiva, a obrigatoriedade de confinamento pode também comprometer os cuidados e o apoio de que as sobreviventes precisam, como tratamento clínico de estupro, saúde mental e apoio psicossocial devido a sobrecarga do poder judiciário, da polícia e principalmente dos serviços de saúde, que normalmente são os primeiros a dar respostas aos casos de violência (ONU Brasil, 2020).

É importante compreender os mecanismos que agravam a violência doméstica, e compreender também os diferentes pertencimentos sociais, principalmente de raça, etnia e classe social, e como esses interferem nas condições de vulnerabilidade, destacando aqui o conceito de interseccionalidade. O conceito surgiu no final dos anos 60 e início dos anos 70, Kimberlé W. Crenshaw (1991) professora afro-americana e ativista dos direitos, nos leva a dar relevância a determinantes sociais de diferenciação, em especial de gênero e raça, como elementos fundamentais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Crenshaw (1991) traz junto ao termo de interseccionalidade a existência de diversos eixos de desigualdade (raça, gênero, etnia, etc.) comparando esses eixos a avenidas numa grande cidade, que transcorrem de modo independente, e dessa forma possuem diversas e variadas

intersecções. A forma como a desigualdade afeta os diferentes eixos de mulheres (mulheres negras, lésbicas, etc.) impossibilita a análise de tal desigualdade a partir de uma soma de categorias, destacando também a necessidade de que as políticas públicas considerem essa interseccionalidade (Alonso, 2010 como citado em Alencar et al., 2020).

Em 2020, enquanto a pandemia se alastrava por todos os países, as principais organizações internacionais voltavam sua atenção para aquilo que ficou conhecido pela “sombra da pandemia” ou “a pandemia dentro da pandemia”. A ONU Mulheres (2020c) formulou uma série de medidas, baseada em dados e investigações sobre os efeitos diretamente ligados ao gênero causados pela COVID-19, com recomendações diretas aos governos. Foram no total 19 “resumos de políticas” que abordavam recomendações nas esferas chaves da política no âmbito de igualdade de gênero e os direitos das mulheres, tais como abordar as consequências económicas da pandemia, com procedimentos e opções de políticas para uma recuperação com perspectiva de gênero, ações imediatas e transformações estruturais para uma recuperação com perspectiva de gênero, acesso à proteção social para todas as mulheres migrantes, a importância da política macroeconómica para igualdade de gênero, entre outros.

Os governos e as organizações da sociedade civil internacional e nacional e os organismos das Nações Unidas devem cumprir a abordagem de violência contra as mulheres e meninas como parte da resposta à COVID-19 e como parte dos esforços para reconstrução da sociedade pós-pandemia. Os planos de resposta e recuperação dos países, segundo a ONU Mulheres, devem incluir medidas baseadas na evidência para afrontar a violência contra as mulheres e meninas, assim como os recursos suficientes para garantir a sua implementação plena e inclusiva.

Dentro das medidas sugeridas destacam-se: 1) Destinar financiamento para serviços de apoio às mulheres que sofrem violência; 2) Fortalecer e adaptar os serviços existentes na situação de mobilidade restringida; 3) Reforçar a capacidade para identificar casos de violência e prevenir a impunidade; 4) Prestar apoio a mulheres que podem estar passando por violência enquanto trabalham de modo remoto; 5) Coletar e divulgar dados sobre os efeitos da COVID-19 na violência contra mulheres e meninas; 6) Sensibilizar sobre a violência contra as mulheres e meninas através de rede sociais, rádios e anúncios; 7) Colocar as mulheres no centro da transformação das políticas, das soluções e da recuperação.

O GREVIO, em sua publicação *Second General Report on GREVIO's Activities. Covering the period from June 2019 to December 2020* (GREVIO, 2021) vem destacar o *input* da atual pandemia ao obrigar os países a encontrarem soluções inovadores na área dos serviços de apoio especializado ou no fornecimento de informação, como por exemplo o estabelecimento das

linhas de apoio por SMS, as campanhas nas farmácias com palavras de código e o reforço da oferta de serviços de apoio online (Guerreiro et al, 2021).

Analisando as respostas dos países num geral, segundo Alencar et al. (2020), estão baseadas em quatro eixos principais: a manutenção, expansão e inovação dos serviços públicos de atendimento à mulher, garantia de renda para mulheres, reforço de campanhas de conscientização sobre violência de género, parcerias com a sociedade civil.

3.2. Violência doméstica e COVID-19 em Portugal: medidas de política e proposta de avaliação

As medidas impostas pelo Governo Português (e por todos os outros no mundo) para controlar a pandemia COVID-19 têm impactos sem precedentes na organização económica e social de um Estado. Porém, sabe-se que as crises não afetam a todos da mesma forma, elas afetam sempre mais os mais vulneráveis e permanecem na vida deles durante muitos anos, muito para além do tempo que se as viveram. Como já dito anteriormente, as mulheres eram a maioria na linha de frente do combate a pandemia, além disso são também dominantes nas profissões com mais baixos salários, nos subempregos, nos trabalhos a tempo parcial, e nas áreas mais afetadas pelas medidas de contenção da pandemia, como é o caso do alojamento e restauração. Segundo a Organização Mundial da Saúde¹⁹ as mulheres mais vulneráveis são as deslocadas, as imigrantes ou refugiadas, as que vivem em áreas afetadas por conflitos, as mulheres idosas e as com deficiência, sendo essas desproporcionalmente afetadas pela violência durante a COVID-19.

Existe dentro da legislação portuguesa uma das grandes proteções contra a discriminação é a Constituição Portuguesa (1976) onde encontramos no seu Artigo 13º “Princípio da igualdade” o seguinte texto:

1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.
2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

Sob a leitura de tal artigo podemos destacar aqui as diversas “avenidas” citadas por Crenshaw (1991), e elas são relevantes quando se pensa em produzir políticas públicas. Da

¹⁹ World Health Organization, 2020. “Corona Virus disease (COVID 19): Violence against women. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331699/WHO-SRH-20.04-eng.pdf?ua=>, consultado em 15/09/2021

mesma forma que a Constituição divide o indivíduo em todos esses eixos de forma a criar leis que abranjam e alcancem todos, destaca-se aqui o mesmo quando se trata de políticas públicas para mulheres.

O Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, em 18 de março de 2020 veio declarar o estado de emergência, devido a situação de calamidade pública em todo território nacional. início do mês de março de 2020. Em 07 de abril de 2020, o Governo português desencadeou um plano coordenado de contingência em matéria de prevenção e combate à violência doméstica em articulação com a RNAVVD, tendo essa intervenção duas dimensões estratégicas:

- 1) Reforçar a capacidade de resposta da RNAVVD;
- 2) Divulgar informações para conscientização social do aumento dos riscos de violência e divulgação dos serviços de apoio e canais para pedir ajuda e reforço e diversificação de tais canais²⁰.

Dentro das medidas adotadas pelo governo de forma a garantir a segurança e apoio às vítimas de violência doméstica, face ao aumento do risco devido ao isolamento, a CIG destacou:

- Divulgação ampla das linhas e serviços de apoio, de conselhos de segurança e alertas tal como a campanha #SegurançaEmIsolamento nas redes sociais, televisões, rádios e imprensa - para que as vítimas peçam ajuda e conheçam os apoios existentes e para que a comunidade esteja alerta e denuncie, materiais esses disponíveis em vários idiomas e língua gestual portuguesa, contatos telefónicos das estruturas e respostas de apoio existentes por distrito e concelho;
- Reforço e diversificação dos canais para vítimas pediram ajuda, aumentando a capacidade de atendimento e informação a vítimas por parte da Comissão para Cidadania e Igualdade de Género, tal como criação do endereço de e-mail disponível para vítimas e profissionais, criação da linha SMS gratuita e a disponibilidade 7/24 do Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica;
- Funcionamento e reforço das estruturas e serviços de apoio às vítimas tal como manter o funcionamento normal dos serviços de atendimento, acolhimento e transporte da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica, criação de duas novas estruturas de acolhimento de emergência com mais de 100 vagas, entre outros.

²⁰ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=medidas-adotadas-para-apoio-as-vitimas-de-violencia-domestica>, consultado em 15/11/2020.

Em junho de 2020, o aumento dos pedidos de ajuda à Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD) chegaram ao dobro comparado aos pedidos de ajuda desde a última quinzena de maio de 2020. Foram participados 15.919 atendimentos, tendo em junho de 2020 uma média de 4.500 atendimentos, sendo estes cada vez mais presenciais conforme o desconfinamento é implementado²¹.

Apesar da intensificação da procura por ajuda, nos primeiros sete meses do ano, a PSP registou uma queda de 10% dos casos de violência doméstica reportados às autoridades portuguesas com relação ao mesmo período do ano passado²². Segundo dados da PSP, até julho do ano passado registaram-se 9.281 queixas de violência doméstica, número esse que baixou para 8.479 no mesmo período deste ano, apresentando menos 802 ocorrências nos primeiros sete meses de 2020 em comparação com 2019.

Segundo um estudo desenvolvido pelo Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP), no distrito do Porto as denúncias de violência de género diminuíram durante o primeiro confinamento, nos resultados preliminares expostos no estudo “Impacto do SARS-CoV-2 nos determinantes sociais da violência de género: propostas de ação e intervenção” identificou-se, a partir de entrevistas realizadas aos especialistas, uma diminuição de denúncias, não por menos ocorrências mas sim por menor contato com autoridades, durante o primeiro confinamento. Fortalece-se aqui o fato de que confinadas em casa, as mulheres tornam-se mais vulneráveis a seus agressores e é maior o controle do mesmo sobre a vítima²³. O problema dessa diminuição de casos reportados está diretamente relacionado ao aumento da cifra negra, uma vez que se nota um aumento nos pedidos de ajuda após o fim do confinamento obrigatório.

De acordo com dados preliminares apresentados no projeto “Dias de Confinamento e de Violência, a resposta dos serviços de apoio a vítimas de violência doméstica em tempos de pandemia Covid-19, em Portugal²⁴” por Guerreiro, Patrício e Castro (2021), destaca-se que a maioria dos primeiros pedidos de apoio aconteceram no decorrer da pandemia, e que, de acordo com a pesquisa feita pelo projeto, as situações que mais contribuíram para a procura de apoio, além da situação de violência foram: receio pela sua segurança/situação de risco agravada;

²¹ Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/06/16/sociedade/noticia/covid19-pandemia-agudizou-situacoes-violencia-domestica-ja-existent-1920817>, consultado em 10/08/2021.

²² Disponível em: <https://rr.sapo.pt/2020/08/13/pais/violencia-domestica-maior-controlo-sobre-a-vitima-fez-diminuir-queixas-na-quarentena/especial/203358/>, consultado em: 09/11/2020.

²³ Disponível em: <https://www.dn.pt/2021/3/30/255952-atendimento-a-distancia-dificultou-respostas-as-vitimas-de-violencia-de-genero/#>, consultado em 09/09/2021.

²⁴ O projeto baseou-se principalmente nos inquéritos por questionários aos serviços e às equipas de funcionários/as e voluntários/as dos serviços de apoio às vítimas, e também numa pesquisa exploratória e análise documental e em entrevista à equipa do Núcleo de Prevenção da Violência Doméstica e de Género da CIG.

problemas financeiros; confinamento ou dificuldade de se afastar da pessoa agressora; isolamento social/familiar; desemprego; agravamento no consumo de álcool e/ou estupefacientes.

Com relação às respostas a tais situações, entre as medidas criadas pelo Governo Português em Junho de 2020 destaca-se a assinatura de três protocolos que permitiram a criação de estruturas de acolhimento adequadas às necessidades específicas de mulheres idosas vítimas de violência doméstica, encaixando-se aqui na interseccionalidade das políticas públicas, uma vez que o mesmo destaca a sua “particular vulnerabilidade, em razão da idade e de fatores de particular dependência que justifiquem um acolhimento especializado”²⁵.

No dia 5 de novembro de 2020 foi aberto o primeiro espaço de atendimento às vítimas domésticas migrantes e as vítimas de práticas tradicionais nefastas no Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes de Lisboa, visando disponibilizar um atendimento especializado e garantir informação, apoio e encaminhamento personalizado às pessoas migrantes e seus descendentes, uma vez que essas encontram-se em situação de vulnerabilidade acrescida. Aliás, registrou-se no contexto de pandemia COVID-19 um aumento do número de mulheres migrantes que procuraram os serviços da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, havendo um aumento de 8% para 26% das vítimas atendidas ²⁶.

Além das medidas já referidas, destaca-se também essas duas medidas ressaltadas por Guerreiro, Patrício & Castro (2021): a) Decreto-Lei n.º 101/2020, de 26 de novembro, que procede à criação de uma licença especial para reestruturação familiar e do respetivo subsídio, no âmbito do crime de violência doméstica; b) Decreto-Lei n.º 22-A/2021, de 17 de março, que prorroga prazos e estabelece medidas excepcionais e temporárias no âmbito da pandemia da doença COVID-19, prorrogando automática e excepcionalmente até 30 de junho de 2021 o período de acolhimento de vítimas de violência doméstica cuja anterior prorrogação terminasse antes dessa data.

A ferramenta *COVID-19 Global Gender Response Tracker* criado pelo *United Nations Development Programme* e *UN Women*, com o objetivo de monitorar mediante uma perspectiva de género as medidas políticas que foram planejadas e/ou implementadas pelos países em todo

²⁵ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-prepara-resposta-piloto-para-acolhimento-de-mulheres-idosas-vitimas-de-violencia-domestica>, consultado em 09/11/2020.

²⁶ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=abertura-do-1-espaco-atendimento-as-vitimas-de-violencia-domestica-migrantes-e-a-vitimas-de-praticas-tradicionais-nefastas-no-centro-nacional-de-apoio-a-integracao-de-migrantes-de-lisboa->, consultado 09/11/2020.

mundo em resposta a COVID-19, considerando tais medidas sensíveis ao género onde as mesmas buscam abordar diretamente o risco e desafios que mulheres e meninas enfrentaram durante a pandemia, principalmente aquelas relacionadas à violência contra mulheres e meninas, trabalho doméstico não remunerado e insegurança económica. Tal ferramenta baseia-se nas informações publicamente disponíveis, incluindo documentos oficiais dos governos, reportagens e repositórios de análise de políticas existentes que acompanham as respostas dos governos a COVID-19²⁷.

Segundo o *tracker*, a proporção de países da Europa com pelo menos uma medida implementada considerada sensível ao género é 92%, sendo o continente com mais medidas que envolvem o tema (361 medidas). De 31 medidas consideradas "gerais", o país adotou 16 medidas sensíveis ao género, as quais 14 eram diretamente relacionadas à violência contra mulher. Nesse aspeto, comparado ao restante dos países europeus que adotaram medidas como forma de combater os impactos da COVID-19, Portugal apenas fica atrás dos países como Bélgica (17 medidas) e junto a Áustria (16 medidas) e Espanha (16 medidas)²⁸.

²⁷ Disponível em: https://data.undp.org/wp-content/uploads/2020/09/COVID-19_Global_Gender_Response_Tracker_Methodological_Note_20092020.pdf , consultado em 14/11/2020.

²⁸ Disponível em: https://data.undp.org/wp-content/uploads/2020/09/COVID-19_Global_Gender_Response_Tracker_Methodological_Note_20092020.pdf , consultado em 14/11/2020.

Tabela 1

Autoria própria, baseada nas medidas de Políticas adotadas pelo Governo português

Tipo de medida política	Descrição da medida política
Serviços de cuidados	Algumas escolas permaneceram abertas para garantir o acolhimento de filhos de profissionais de saúde, serviços de segurança e emergência, incluindo bombeiros voluntários e forças armadas, trabalhadores em serviços públicos essenciais, gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais.
Subsídio salarial e reposição de renda para autônomo	O Governo disponibilizou um auxílio financeiro aos trabalhadores que estivessem impossibilitados de comparecer ao trabalho, por motivo de doença ou por cuidar de filho, neto ou familiares. A política se aplica a trabalhadores que precisam ficar em casa para cuidar de crianças menores de 12 anos que não podem ir à escola. O valor do auxílio concebido é de 2/3 do salário (parcela igual pelo empregador e Previdência Social). Há um apoio financeiro especial para trabalhadores autônomos, no valor de 1/3 da remuneração média.
Campanhas de conscientização	Campanha # SegurançaEmIsolamento, nas redes sociais, televisão, rádio e imprensa - para lembrar as sobreviventes que podem sempre pedir ajuda, para os informar sobre os serviços de apoio e para alertar a comunidade para estar vigilante, ajudar e denunciar. Esses materiais também estão disponíveis em diferentes idiomas (árabe, bengali, francês, hindi, mandarim, nepalês e russo), bem como em linguagem de sinais.
Campanhas de conscientização	Visualização e distribuição de informação de serviços de apoio e linhas de apoio, avisos e alertas de segurança em áreas que se mantêm abertas ao público, em parceria com empresas distribuidoras, transportes, postos de combustível, farmácias, bem como em cooperação com autarquias e serviços públicos, etc.
Fortalecimento dos serviços	Todos os serviços de apoio, acolhimento e transporte de sobreviventes, prestados pela Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica, são considerados serviços essenciais e permanecem ativos.
Fortalecimento dos serviços	Abertura de dois novos centros de acolhimento de emergência com 100 vagas (a somar aos 65 abrigos existentes e 167 serviços de apoio, incluindo serviços especializados para pessoas LGBTI, homens, mulheres com doença mental e com deficiência).
Fortalecimento dos serviços	Extensão dos prazos legais durante os quais as sobreviventes permanecem em abrigos.

Fortalecimento dos serviços	Definição de procedimento específico entre a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) e o Instituto Nacional de Emergências Médicas (INEM) para o atendimento dos casos suspeitos de COVID-19 no âmbito da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica.
Fortalecimento dos serviços	Todos os serviços da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica adotaram planos de contingência (incluindo quartos de isolamento) e planos de ação com medidas urgentes, como o reforço dos serviços de linha de ajuda e reforço da comunicação remota.
Fortalecimento dos serviços	Parcerias com diversas entidades e empresas para garantir que todos os serviços da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica continuem a ter acesso a bens e recursos essenciais durante este período de emergência, como alimentos, medicamentos, produtos de higiene pessoal, produtos de limpeza e equipamentos informáticos.
Fortalecimento dos serviços	As forças de segurança intensificaram a sua ação contactando casos de violência doméstica conhecidos, para verificar potenciais situações de risco acrescido e para tomar medidas de proteção, quando necessário, visto que se trata de um crime de investigação prioritária.
Fortalecimento dos serviços	Todas as Comissões locais para a Proteção de Crianças e Jovens receberam orientações específicas sobre os procedimentos em casos de violência doméstica durante a pandemia
Fortalecimento dos serviços	Divulgação de informação no site Estamos ON e app associado, que reúne informações sobre a atuação do Governo em relação ao COVID-19.
Fortalecimento dos serviços	Reforço dos canais de informação e apoio aos sobreviventes pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG): Linha de apoio nacional - 800 202 148. É uma linha gratuita, disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana. Disponibilidade de um novo endereço de e-mail violencia.covid@cig.gov.pt acessível a sobreviventes e profissionais. Lançamento da nova linha SMS 3060 pela Fundação Vodafone, gratuita e confidencial, para que os sobreviventes possam enviar pedidos de ajuda por escrito. Para uma resposta rápida às solicitações recebidas por meio desses canais, o CIG estabeleceu um procedimento de contato com as forças de segurança para garantir a verificação imediata, in loco, de todos os casos de alto risco.
Coleta e uso de dados	A Fundação para a Ciência e Tecnologia lançou um concurso - Investigação de Género 4 COVID 19 - para novos estudos sobre as implicações de género na atual pandemia, com um montante total disponível de 500.000 euros, aberto entre 15 de Maio e 2 de junho. Esta, entre outras prioridades, visa apoiar estratégias informadas de prevenção e resposta para combater as desigualdades de género e a violência contra as mulheres e a violência doméstica neste contexto.

Fonte: <https://data.undp.org/gendertracker/>

No dia 12 de novembro de 2020, o Conselho de Ministros do Governo português aprovou a resolução n.º 96-B/2020 que aprovou a prorrogação da declaração da situação de calamidade, em todo o território nacional continental até às 23h59 do dia 23 de novembro, juntamente a essa resolução foi também aprovado um decreto-lei que cria uma licença especial de reestruturação familiar e respetivo subsídio, atribuído por um período de até 10 dias com faltas justificadas ao trabalho, aplicável a vítimas de violência doméstica que por esse facto se vejam obrigadas a alterar a sua residência²⁹.

O Plano de Recuperação e Resiliência (República Portuguesa, 2021), aprovado pelo Governo português em fevereiro de 2021, é um plano que integra a perspetiva de género e que está alinhado com a Estratégia para Igualdade de Género 2020-2025 e compromete-se com a definição de políticas públicas que respondam não só à desigualdade conjuntural, mas também que atue sobre fatores estruturantes de desigualdades exacerbadas pelas consequências da crise pandêmica.

As soluções de alojamento urgente e temporário previstas na Componente C2 – Habitação pretendem melhorar a rapidez e adequação destas respostas em que as vítimas precisam de uma solução imediata que as afaste de seus agressores. Além disso, a componente C6 – Qualificações e Competências inclui medidas de promoção da igualdade remuneratória e de promoção da representação equilibradas nos cargos de decisão, e também no combate aos estereótipos que limitam as escolhas formativas de meninas e mulheres e enformam desigualdades futuras, sendo essas desigualdades entre mulheres e homens no mercado de trabalho não é apenas um imperativo de justiça social, mas também um imperativo de desenvolvimento. A Componente C3- Respostas Sociais pretende alargar as respostas sociais que contribuem para redução do desequilíbrio do trabalho não pago, assim promovendo uma participação plena e igualitária de homens e mulheres no mercado de trabalho. O combate aos estereótipos no domínio digital (sub-representação das mulheres na área da tecnologia de informação e comunicações) está presente na C15- Escola Digital, dando sequência a C16 – Empresas 4.0 onde pretende-se ter uma representação equilibrada de género nos programas de capacitação digital (República Portuguesa, 2021).

²⁹ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=383>, consultado em 19/11/2021.

Conclusão

De forma a tentar concluir da melhor forma, para analisar as políticas implementadas pelo Governo português assistiu-se a diversas conferências e webinars, tal como o webinar “Os impactos socioeconómicos da COVID-19-A igualdade de género no contro da recuperação, promovido pela CIG”; O webinar internacional “Igualdade de género como fator de recuperação” organizado pela 2021.Portugal.eu e o EIGE; O workshop “COVID-19 e igualdade de género: Investigação sobre os impactos da pandemia e contributos para as políticas públicas” promovido pela FCT e pela CIG; a Audição da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a conferência: Impacto da Covid-19 na vida das mulheres – As violências contra as mulheres e a violência doméstica, promovidos pela Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação, tal como notícias de imprensa.

A COVID-19, foi uma pandemia inesperada por todos, assim como a sua propagação e as dimensões que tomou. A pandemia ainda não acabou, durante o período analisado na dissertação, pode-se dizer que as pessoas de todos os países do mundo viveram dias de incertezas e insegurança com relação ao futuro, e principalmente as mulheres, que se viram trancadas em casa com o seu agressor. A emergência do problema se dá exatamente neste contexto, onde mulheres, que poderiam já ter sido vítimas de violência doméstica ou não, obrigadas a estarem em casa devido ao confinamento obrigatório, se viram numa situação extremamente sensível, obrigadas a estar com os seus agressores 24h por dia.

65% da linha de frente do combate à pandemia são mulheres, que enfrentaram períodos laborais de trabalho muito além dos normais. São também as mulheres as mais dominantes em subempregos, trabalhos parciais e em empregos mais afetados pela pandemia, como caso do alojamento e restauração. Se encontravam também muitas vezes numa situação de estresse sem precedentes, muitas das equipas de atendimento às mulheres vítimas de violência são compostas por mulheres, sobrecarregadas com trabalhos não pagos (o cuidar da casa, de filhos, etc.) colocando em causa a dimensão pessoal e a dimensão familiar em prol da dimensão pessoal e da dimensão familiar da vida de outras mulheres – destacando aqui o peso e carga da desigualdade de género que também se faz sentir sob as profissionais. De acordo com o projeto “VD@Covid19 – Violências nas relações de intimidade em tempos de Covid-19”, um terço dos/as participantes (1062 participantes totais, 77.8% do género feminino) relataram ter sofrido violência doméstica pela primeira vez durante a pandemia, 66% já haviam sofrido violência doméstica anteriormente.

Segundo os dados disponíveis no relatório “Igualdade de género e as consequências socioeconómicas da crise de Covid-19” elaborado pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género, na primeira vaga da COVID-19 houve uma redução de 2,2 milhões de empregos para as mulheres em toda a União Europeia – Portugal ocupa o quinto lugar no que se refere a perda de emprego feminino. Além disso, no trabalho divulgado pelo Conselho da União Europeia “Conclusões do Conselho sobre o impacto socioeconómico da COVID-19 na igualdade de género” destaca-se que as mulheres passaram mais frequentemente do desemprego para a inatividade do que os homens. Os postos de trabalho perdidos no setor retalhista, no alojamento, nos cuidados residenciais, no trabalho doméstico e no fabrico de vestuário representam 40% da perda de emprego das mulheres durante a primeira vaga da pandemia. As mulheres são também as que passaram a dedicar mais horas aos cuidados e educação de filhos/netos e são as mais interrompidas pelas crianças do que os pais, quando os dois estão em teletrabalho.

O Conselho da União Europeia (2021) realça a importância das ações coordenadas entre intervenientes pertinentes, incluindo medidas que promovam e apoiem o empoderamento económico e a independência das mulheres de forma a ajudá-las a sair das situações de violência. Enfatiza-se a necessidade da presença de mulheres na liderança e nos processos de tomada de decisões no setor de cuidados de saúde (atualmente estão sub-representadas) e também nos grupos decisores e de peritos com relação a Covid-19 (3,5% dos 115 grupos são mulheres).

No que diz respeito a medidas futuras, a promoção e integração da igualdade de género e de oportunidades para todos na conceção e execução das medidas de recuperação em todos os setores é um ponto essencial para que tente-se retomar o que foi perdido com relação a igualdade de género no período mais crítico da pandemia, destacando medidas tal como apoio a trabalhadores de setores económicos fortemente afetados (comércio, hotelaria, turismo, etc), respondendo às necessidades específicas das mulheres – principalmente as com baixos níveis educacionais -, as que têm horários de trabalho reduzidos, e as desempregadas – principalmente as jovens e migrantes (Conselho da União Europeia, 2021).

De acordo com o *tracker* já citado acima, Portugal foi um dos países da Europa que mais adotou medidas sensíveis ao género, que tinham como objetivo apoiar as mulheres e mitigar as consequências da pandemia, principalmente no que concerne a violência doméstica, a maioria das medidas focou-se no fortalecimento de serviços. Pode-se dizer que as medidas sensíveis ao género implementadas foram importantes para as vítimas de violência doméstica, segundo o *tracker* as medidas para enfrentar a violência contra as mulheres são sensíveis ao género por “padrão”.

Segundo a Amnistia Internacional (2021), a pandemia afetou pessoas e comunidades do mundo inteiro, mas principalmente as mais vulneráveis tal como idosos, comunidades ciganas, mulheres, migrantes, pessoas em situação de sem-abrigo e pessoas com deficiência. As desigualdades sociais pré-existentes, vitais e de recursos, interferem na exposição ao vírus, na forma como as sociedades lidam com as consequências sociais imediatas da pandemia e nas suas consequências em termos de exacerbamento ou surgimento de novas desigualdades. É importante ressaltar também as fragilidades das vítimas de violência doméstica. Como citado acima as vítimas de violência têm um perfil diferenciado e muita delas está em situação fragilizada, e quanto maior for a sua fragilização social, económica, a nível de saúde, emprego etc, mais essas desigualdades precisam ser acolhidas.

Dito isso, nota-se que os serviços de apoio à distância foram essenciais durante o período de crise, e são fundamentais para um acompanhamento da vítima, porém não podem estar restritos ao uso da internet ou telemóveis, visto que muitas das vítimas estão em situação de pobreza, muitas vezes não tendo dinheiro para a comida, quem dirá para carregar um telemóvel.

Além das medidas sensíveis ao género, a maioria das medidas aplicadas tiveram eficácia na tentativa de prever o problema que surgia, tiveram rápido processo de implementação e têm grande capacidade de transferibilidade.

Das medidas aprovadas pelo governo, a das casas de abrigo é uma solução a curto prazo para a vítima, e destaca-se também o novo sistema de gestão de vagas nas casas de abrigo, que permitem a gestão de tempo e de procura, ganhando-se eficiência por parte de organizações que precisam encaminhar as vítimas de violência doméstica para esses locais de atendimento. Ainda assim, carece dentro das medidas uma forma de autonomização da vítima, para que a mesma possa sair de casa e encontrar uma forma de se tornar independente financeiramente.

Das boas práticas recolhidas nos questionários disponibilizados por Guerreiro et al. (2021) destacam-se como: a articulação e/ou reforço do atendimento presencial (para algumas instituições o 1º atendimento deve ser presencial), o acompanhamento de utentes no período, através da adoção de novas estratégias na organização do seu trabalho, do reforço da resposta psicológica e da monitorização dos casos, como por exemplo contactos telefónicos frequentes com as vítimas em acompanhamento, bem como com as forças de segurança, reforço das respostas psicológicas/psicossocial e principalmente a articulação com entidades da RNAVVD e/ou outras entidades locais, como articulação com a rede de forma a uniformar procedimentos, atendimentos em espaços do município e freguesias com protocolos com as redes de apoio, divulgação de cartazes com contactos de emergência e contacto com municípios e freguesias de forma a compreender a evolução da violência em cada um.

O Orçamento de Estado para 2021 (OE2021) procura, segundo o Governo, dar respostas aos múltiplos impactos da pandemia, segundo a Ministra de Estado e da Presidência, Mariana Vieira da Silva, o Governo continuará a investir no reforço dos meios de prevenção e combate à violência doméstica, até porque “o período de confinamento aumentou a vulnerabilidade das vítimas”. No orçamento, no que concerne a violência doméstica, destaca-se o reforço aos mecanismos de proteção e apoio às vítimas de violência doméstica, continuando a promoção da expansão e especialização da rede de atendimento e a implementação de novos instrumentos de prevenção, formação e atuação nas primeiras 72h após a denúncia, tal como consolidar a informação para um melhor conhecimento da realidade. A Ministra destaca também a importância do PRR prever “respostas ao problema da habitação para vítimas de violência doméstica, tanto na vertente urgente e temporária como na vertente de autonomização das vítimas”³⁰.

No webinar promovido pela CIG em 8 de março de 2021, Dia Internacional da Mulher, a Ministra de Estado e da Presidência na sessão de abertura, destaca que:

Perante essas desigualdades entre mulheres e homens que se prolongam, precisamos ter medidas que precisam responder não só a desigualdade conjuntural criada por essa pandemia, mas fundamentalmente os fatores estruturais dessa desigualdade que foram desacerbados pela pandemia.

Ressalta também três linhas de ação que o Governo está a trabalhar:

1) Produção de conhecimento e de dados sobre os impactos da pandemia, segundo ela as políticas têm que ser suportadas em conhecimento e em dados robustos, mas em particular a essa que as vezes é negada, é preciso que os dados demonstrem como é a realidade para que se possa transformá-la, e é nesse âmbito destaca-se o concurso Gender Research 4 COVID, com 16 projetos em curso, o qual irá ajudar no desenho de políticas públicas futuras.

2) Trabalho nas medidas de resposta imediata a crise, de forma transversal foram criadas medidas para proteção de emprego, de apoio as famílias e as empresas e também de apoio a públicos particularmente vulneráveis e nesse publico estão maioritariamente mulheres. Alguns exemplos são as medidas que foram criadas para proteger os trabalhadores informais, pois sabe-se que estão em particular a proteger as mulheres, ao pagar a 100% o layoff, sendo as mulheres, trabalhando elas em particular nos setores mais afetados pela pandemia como turismo ou restauração ou do alojamento, sabe-se que estão a proteger muito particularmente as mulheres.

³⁰ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=orcamento-do-estado-para-2021-da-respostas-aos-impactos-imediatos-da-pandemia-e-constroi-o-futuro> . Consultado em 21/11/2021.

3) Atua-se nas políticas de combate as desigualdades estruturais e elas são partes significativas e muito visíveis no PRR, por um lado nas medidas de apoio as empresas e ao setor social procuram que não sejam cegas a desigualdade de género, apoio nos casos de contratação de empregados do sexo sub-representado em determinada profissão, redobrou-se os nossos esforços no combate a segregação horizontal, redução dos gaps nas competências digitais e para este efeito foi estipulado que um dos indicadores prioritários para a transição digital seria a percentagem de mulheres empregadas no setor e neste âmbito.

Guerreiro, Patrício e Castro (2021) destacam também a importância das políticas de coesão territorial no combate à violência doméstica e de género, levando em consideração a disparidade territorial, que leva as pessoas em territórios mais isolados e dispersos estarem numa situação de maior risco, salientando a importância da territorialização dos recursos e da RNAVVD.

Ressalta-se no Plano de Formação Conjunta, a importância da ação conjunta e trabalho interdisciplinar através do que irá envolver numa primeira fase mais de 12 mil formandos de cinco áreas governativas - Administração Interna, Justiça, Educação, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde. Tal curso é destinado principalmente à formação de agentes-chaves na intervenção a denúncia e também a agentes não especializados para que possam aplicar o conhecimento na área e ter uma abordagem ampla e multidimensional.

Apesar da boa postura e condução do Governo português com relação as medidas de prevenção da violência doméstica, notou-se a fragilidade das estruturas de resposta em se tornam evidentes quando se avalia os recursos materiais e humanos. Há a necessidade de haver estruturas mais fortes, para que as respostas também sejam mais fortes (a nível logístico, a nível de organização dos recursos humanos, da capacitação das pessoas que precisam de ter uma formação particular para atender as vítimas) e por muitas vezes, há demora e a desarticulação entre os serviços de apoio à vítima. Além disso, sugere-se também uma maior articulação entre as organizações não governamentais e o Ministério Público, de forma a prestar o melhor atendimento para a vítima e definir os melhores meios de proteção e apoio a mesma. Também pode-se destacar uma falha no que concerne a forma de empoderamento das mulheres ou reinserção no mercado de trabalho, de forma que possam se tornar independentes economicamente e se verem livres da situação de violência doméstica.

Os testemunhos de peritos, disponíveis no projeto VD@COVID19, vem destacar as dificuldades sobretudo no salvaguardar as vítimas dos agressores, principalmente antes de haver a plataforma online com as disponibilidades das casas de abrigo, pois antes era difícil arranjar vagas para acolher as vítimas. No questionário feito por Guerreiro et al. (2021) identifica-se as principais dificuldades encontradas pelos serviços, que são: dificuldade em

prestar atendimento presencial e efetuar a intervenção, falhas nos serviços de apoio à vítima ao nível de escassez de recursos humanos e logísticos, e risco de *burnout* das equipas. Também se manifesta a falta de articulação e de respostas, a demora no processo (como já citado acima), e principalmente a falta de respostas sociais, de apoios na habitação e para autonomização da vítima.

Um problema destacado por Dias et al. (2021) são as vítimas que não procuram ajuda, 72% das vítimas durante a pandemia não procuraram nenhum tipo de ajuda. A maioria é do género feminino, tem 25-39 anos, tem ensino superior, percebe dificuldades para fazer face às despesas familiares, e aponta como razão não necessitar de ajuda e não considera que pudesse ajudar ou mudar alguma coisa, para essas o ato não foi grave e acreditam que as autoridades não fariam nada.

Dos trabalhos futuros do Governo, destacam-se aqui os nove eixos definidos por Guerreiro, Patrício e Castro (2021):

- 1) Apoio a vítimas: serviços prestados e utentes;
- 2) Serviços de apoio a vítimas: equipas e organização do trabalho;
- 3) Serviço de apoio às vítimas: articulação institucional
- 4) Territorialização dos serviços de apoio: reduzir a disparidade no acesso a recursos especializados
- 5) Segurança da pessoa vítima e afastamento da pessoa agressora
- 6) Ações de informação e divulgação sobre os direitos da pessoa vítima;
- 7) Fomento de um contexto social e económico facilitador para o pedido de apoio e saída da relação violenta;
- 8) Ações de sensibilização e de educação;
- 9) Investigação e análise de indicadores

Após o estudo feito, salienta-se que a intenção do governo em integrar a perspetiva de género no PRR, essa é uma exigência da Comissão Europeia a qual Portugal procura responder, e destacam-se as medidas já citadas anteriormente de melhora no apoio ao emprego, medidas de transição digital e aumento das casas de abrigo. O PRR inclui e considera um conjunto de medidas que seguramente são muito importantes e que poderão ser reajustadas e reformuladas dependendo dos seus resultados.

Baseando-se no ciclo de políticas definido pelo EIGE, pode-se dizer que o ciclo de políticas focados na violência doméstica inicia-se no eixo “definir” onde reúne-se informações e dados relevantes através de análise de estatísticas de violência doméstica, avaliação de utilização dos serviços para vítimas de forma a avaliar as intervenções específicas e a relevância da(s)

medida(s) política(s). Na etapa “planejar” sugere-se a inclusão da problemática da violência doméstica no Orçamento de Estado, tal como focar os objetivos na mitigação da violência doméstica através de programas que possam capacitar as mulheres a saírem de tais situações. Na etapa “agir” destaca-se a importância da divulgação da implementação das medidas, através das plataformas ou serviços de apoio às mulheres. Por fim, no eixo “verificar” inclui-se o papel imprescindível da CIG e de outras instituições em Portugal voltadas para o combate da violência doméstica tal como a UMAR e outras, as quais são responsáveis por analisar o impacto dessas medidas e, num processo de feedback, verificar quais problemas não são resolvidos com as medidas e como essas podem ser melhoradas.

O Conselho da Europa (2021a) afirma que a pandemia veio comprometer os avanços notados, incluindo a execução da ENIND alinhada com a Agenda 2030, que está a ameaçar os progressos rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e responsável por alguns retrocessos na União Europeia e em todo mundo. Como já citado, a pandemia e suas consequências socioeconómicas tiveram efeitos desproporcionados para as mulheres e raparigas. Salienta assim que os desafios colocados pela crise da COVID-19 transformam a necessidade a escolha de acelerar ações conjuntas inovadoras e decisivas e de alinhar os investimentos com vista à consecução dos ODS. O Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental reitera que o empenho dos governos em pacotes de apoio que respondam às necessidades das mulheres será fundamental, e devem ter em conta os direitos e necessidades das mesmas. Destaca-se também a necessidade de políticas arrojadas para impulsionar o empoderamento económico das mulheres, tal como já referido³¹.

Por fim, a Ministra de Estado e da Presidência salienta que “não faremos nenhuma transição digital, nem nenhuma transição climática se não contarmos com as mulheres, se não tivermos em conta o seu ponto de partida e se não trabalharmos para superar essas desigualdades”.

³¹ Disponível em: <https://unric.org/pt/alcancar-a-igualdade-para-as-mulheres-para-alem-da-pandemia/>. Consultado em 21/11/2021

Referências Bibliográficas

- Aboim, S. (2020) Covid-19 e Desigualdades de Género: Uma perspetiva interseccional sobre os efeitos da pandemia. Em Carmo, R. M., Tavares, I., & Cândido, A. F., (orgs.) (2020), Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte. Disponível em: <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2020/11/29/umolharsociologicosobreacovid19emlivro/>
- Alencar, J., et al. (2020). Políticas Públicas e Violência Baseada no Género durante a pandemia da COVID-19: Ações presentes, ausentes e recomendadas. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais nº 78, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Alvarez, T. & Vieira C. (2014). O papel da educação no caminho que falta percorrer em Portugal na desconstrução dos estereótipos de género: breves reflexões. Exedra: 8-17. Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/7128/1/sup14-8-17.pdf>
- Amnistia Internacional. (2021). “Agravamento da Pandemia Acentua Impactos Negativos nos Grupos mais Vulneráveis”. Disponível em: <https://www.amnistia.pt/agravamento-da-pandemia-acentua-impactos-negativos-nos-grupos-mais-vulneraveis/> Consultado em 20 de outubro de 2021.
- Araújo, L. & Rodrigues M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas, Sociologia, Problemas e Práticas [Online], 83 | 2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017, consultado em 21 setembro 2021. URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>
- Boxall, H., Morgan, A., & Brown, R. (2020). The prevalence of domestic violence among women during the COVID-19 pandemic, Statistical Bulletin, 28, Australian Institute of Criminology.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2020). Guia de requisitos mínimos para programas e projetos de prevenção primária da violência contra as mulheres e violência doméstica. Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade.- Lisboa : Editorial do Ministério da Educação e Ciência. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDCwMAMAEFIGVgUAAAA%3D>
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. (2020a). Relatório Intercalar de Monitorização. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/115360036/details/maximized>. Consultado em 22/10/2021.

- Conselho da Europa. (2011). Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (Convenção de Istambul). Disponível em: < <https://rm.coe.int/1680685fcb>>. Consultado em 10/09/2021.
- Conselho da União Europeia. (2021). Conclusões do Conselho sobre o impacto socioeconómicos da COVID-19 na igualdade de género Bruxelas, 14/06/2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8884-2021-INIT/pt/pdf>.
- Conselho da União Europeia. (2021a). Uma abordagem abrangente para acelerar a execução da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – uma melhor reconstrução após a crise da COVID-19 – Conclusões do Conselho (22 de junho de 2021). Luxemburgo, 22/06/2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9850-2021-INIT/pt/pdf>
- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford Law School/Stanford, p. 1241-1299.
- Dias, S. et. Al (2021). VD@Covid19 – Violência nas relações de intimidade em tempos de Covid-19: desigualdades de género e (novos) contornos da violência doméstica?, Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa.
- Guerra, P. & Gago, L. (2020). Violência Doméstica: implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno – Manual Pluridisciplinar (2ª edição); Centro de Estudos Judiciários, Dezembro, 2020.
- Guerreiro, M. D., Patrício, A. J. & Castro, L. (2021). Dias de Confinamento e de Violência, a resposta dos serviços de apoio a vítimas de violência doméstica em tempos de pandemia Covid-19, em Portugal, Lisboa, CIES-IUL, Instituto Universitário de Lisboa.
- Knoepfel, P., et al. (2011). *Public Policy Analysis*, Bristol, UK, The Policy Press.
- Manita, C., Ribeiro, C., Peixoto, C. (2009). Violência Doméstica: compreender para intervir, Guia de Boas Práticas para Profissionais de Instituições de Apoio a Vítimas. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Disponível em: https://www.cig.gov.pt/siic/pdf/2014/siic-VD2_GBP_Profissionais_apoio_vitimas.pdf. Consultado em 20/09/2021
- Ministério da Administração Interna - MAI. (2021). Relatório Anual de Segurança Interna – Ano 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUA BR26oAUAAAA%3d>. Consultado em 10/10/2021.

- Nogueira, L. (2016). Violência doméstica baseada no gênero: análise das legislações brasileira e portuguesa. [Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra]. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/84011/1/Tese%20UC%20-%20PARA%20IMPRESS%C3%83O.pdf>
- Observatório de Igualdade de Género da América Latina e do Caribe (2012). Matriz de análise para la identificación de políticas justas de igualdad de género.
- ONU Brasil. (2020). Violência contra mulheres e meninas é pandemia das sombras. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/artigo-violencia-contra-mulheres-e-meninas-e-pandemia-das-sombras/amp/>>. Consultado em: 17/11/2020.
- Poiars, N. (2020). Violência Doméstica, Polícia e COVID-19. Polícia Portuguesa, V (1), pp. 36- 38 .Lisboa: DNPSP.
- República Portuguesa (2018). Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/115360036/details/maximized>. Consultado em 21/10/2021
- República Portuguesa (2021). Plano de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal construindo o futuro – versão síntese aprovada (de 15/02/2021), Lisboa, Ministério do Planeamento.
- Rodrigues, M. de L. (coord.) (2014). Exercícios de Análise de Políticas Públicas, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- UN Women (2015). Review of policies and practices to promote gender-responsive evaluation systems. Consultado em 17/10/2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/7/review-of-policies-and-practices-to-promote-gender-responsive-evaluation-systems>
- UN Women (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women. Disponível em: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>. Consultado em: 20/10/2020
- UN Women (2020a). Put women and girls at the centre of efforts to recover from COVID-19 - Statement by the UN Secretary-General, António Guterres. 2020a. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/statement-sg-put-women-and-girls-at-the-centre-of-efforts-to-recover-from-covid19>>. Consultado em: 20/11/2020.
- UN Women (2020b). COVID-19 AND VIOLENCE AGAINST WOMEN AND GIRLS: ADDRESSING THE SHADOW PANDEMIC. Issue Brief. UN Women, New York

UN Women (2020c). Press release: UN Women raises awareness of the shadow pandemic of violence against women during COVID-19. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19> . Consultado em 24/10/2020.

UN Women. 2020. Violence against Women and Girls Data Collection during COVID-19. Issue Brief. UN Women, New York.

United Nations General Assembly. Declaration on the Elimination of Violence Against Women. A/RES/48/104. Geneve: United Nations; 1993.

Vieira da Silva, M. (2021). Intervenção na sessão de abertura da Ministra de Estado e da Presidência no âmbito do webinar “Os impactos socioeconómicos da COVID-19 -A igualdade de género no contro da recuperação, promovido pela CIG, 08/03/2021.

Sítios consultados

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género — <http://www.cig.gov.pt/>

Diário da República eletrónico — <https://dre.pt/>

Parlamento Europeu — <http://www.europarl.europa.eu/>

Assembleia da República — <http://www.parlamento.pt/>

Conselho da Europa - <https://www.consilium.europa.eu/pt/topics/covid-19/>

Canal Parlamento- <https://canal.parlamento.pt/>

Associação Portuguesa de Apoio à Vitima, APAV – <https://apav.pt/>

Instituto Europeu para a Igualdade de Género, EIGE – <https://eige.europa.eu/>

Portal Violência Doméstica, CIG – <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/>

Plataforma Portuguesa para os Direitos das mulheres - <https://plataformamulheres.org.pt/a-pandemia-da-covid-19-nao-e-a-unica-pandemia-em-portugal/>

Audições

Audição da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) na Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação do Parlamento português, 07/01/2021, disponível em <https://canal.parlamento.pt/?cid=5020&title=audicao-da-comissao-para-a-cidadania-e-a-igualdade-de-genero-cig>, consultada em 29/09/2021.

Legislação

Constituição da República Portuguesa (1976) - Defende a independência nacional, garante os direitos fundamentais dos cidadãos, estabelece os princípios basilares da democracia e assegura o primado do Estado de Direito democrático. – VII Revisão Constitucional (2005)

Decreto da Presidência do Conselho de Ministros n.o 2-A/2020, de 20/03, procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.o 14-A/2020, de 18/03.

Decreto do Presidente da República n.o 14-A/2020, de 18/03, declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

Decreto Regulamentar n.o 2/2018, de 24/01, regula as condições de organização e funcionamento das estruturas de atendimento, das respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

Decreto Regulamentar n.o 3/2020, de 14/08, altera as condições de organização e funcionamento das estruturas de atendimento, das respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

Decreto-lei n.o 18/2020, de 23/04, estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.

Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas Lei n.º 59/2007, 4 de setembro: 23.ª alteração ao Código Penal.

Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, terceira alteração à Lei n.º 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.

Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, primeira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, passando a incluir as relações de namoro no artigo 152.º do Código Penal.

Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto, 46.ª alteração ao Código Penal, reforça a proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet (altera artigos 152.º e 197.º do Código Penal). Lei n.º 16/2018, de 27 de março: 45.ª alteração ao Código Penal, integrando na previsão de qualificação do homicídio os crimes cometidos no âmbito de uma relação de namoro, reforçando a sua proteção jurídico-penal.

Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro, vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro.

Lei n.º 61/91, de 13 de agosto, garante proteção adequada às mulheres vítimas de violência
Lei n.º 7/2000, 27 de maio: reforça as medidas de proteção a pessoas vítimas de violência,
convertendo o procedimento criminal dos maus-tratos, para crime de natureza pública
Lei n.º 7/2000, de 27 de maio, quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 400/82, de 3 de Setembro.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21/05, Estratégia Nacional para a
Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal +Igual».

Outros

Webinar “Os impactos socioeconómicos da COVID-19 – A igualdade de género no centro da
recuperação”, 08/03/2021, disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=BPgxZoaNyYg>, consultado em 12/10/2021.

Webinar internacional “Igualdade de género como fator de recuperação”, 05/03/2021,

disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PRV3psG7bBw>, consultado em
20/09/2021.

Workshop online “COVID 19 e Igualdade de Género: Investigação sobre os Impactos da
Pandemia e Contributos para as Políticas Públicas”, 23/03/2021, disponível em:

https://educast.fccn.pt/vod/clips/pha6l6ctv/link_box?locale=pt, consultado em
20/09/2021.

Conferência: Impacto da Covid-19 na vida das mulheres – As violências contra as mulheres e
a violência doméstica, 07/05/2021, disponível em:

<https://canal.parlamento.pt/?cid=5424&title=conferencia-impacto-da-covid-19-na-vida-das-mulheres-as-violencias-contra-as-mulheres-e-a-violencia-domestica>,
consultado em 12/10/2021.