

**Violência doméstica  
contra a mulher:**

**JUSTIÇA INTEGRAL E  
MONITORAMENTO DA  
EFETIVIDADE DO FORMULÁRIO  
DE RISCO FRIDA**



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO



União Europeia

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

# **Violência doméstica contra a mulher: justiça integral e monitoramento da efetividade do formulário de risco FRIDA**

**Relatório Final**  
**Janeiro 2020**

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.  
Violência doméstica contra a mulher : justiça integral e monitoramento da efetividade  
do formulário de risco FRIDA / Conselho Nacional do Ministério Público. –  
Brasília: CNMP, 2020.

72 p. il.

ISBN: 978-65-990635-0-3

1. Violência doméstica e familiar. 2. Mulheres. 3. Avaliação de risco. 4. Relatórios. I.  
Título. II. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais.

CDD – 341.413

**GOVERNO FEDERAL**

**Presidente da República**

Jair Messias Bolsonaro

**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

**Ministro da Economia**

Paulo Guedes

**Secretário de Gestão do Ministério da Economia**

Cristiano Rocha Heckert

**Diretor Nacional da Iniciativa**

Ganesh Inocalla

**MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

**Ministro de Estado das Relações Exteriores**

Ernesto Araújo

**Chefe do Departamento da Europa**

Carlos Luís Dantas Coutinho Perez

**Chefe da Divisão Europa III**

Marcela Pompeu de Sousa Campos

## **DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL**

**Embaixador da União Europeia no Brasil**

Ignacio Ybáñez

**Primeira Secretária – Chefa do Sector FPI-Regional Team Américas**

Maria Rosa Sabbatelli

**Coordenador do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil**

Costanzo Fisogni

## **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Presidente do CNMP e Procurador-Geral da República**

Antônio Augusto Brandão de Aras

**Conselheiro do CNMP e Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais**

Valter Shuenquener de Araújo

**Membro Auxiliar da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF)**

Maurício Andreiuolo Rodrigues

**Consórcio Executor**

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

## **CONTATOS**

**Direção Nacional da Iniciativa**

+ 55 61 2020.8698

[dialogos.setoriais@planejamento.gov.br](mailto:dialogos.setoriais@planejamento.gov.br)

[www.sectordialogues.org](http://www.sectordialogues.org)

### **Uso e Divulgação dos Dados**

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

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

<b>Título do Projeto</b>	Formulário de Risk Assessment para o CNVD: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher
<b>Código do Projeto</b>	DHUM0124
<b>Designação do Relatório</b>	Relatório Final
<b>Autores</b>	Manuel Lisboa Ana Lúcia Teixeira Observatório Nacional de Violência e Género (ONVG/CICS.NOVA) NOVA FCSH – Universidade Nova de Lisboa Wânia Pasinato Socióloga e consultora autónoma especializada em políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres e género
<b>Data do Relatório</b>	17 de Janeiro de 2020

---

*Disclaimer: As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, e não representam, necessariamente, o ponto de vista do Governo brasileiro e da Comissão Europeia.*

---

# SUMÁRIO

<b>1. Prefácio</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Introdução</b> .....	<b>11</b>
<b>3. Elaboração e Implementação do FRIDA</b> .....	<b>12</b>
3. 1. A importância da avaliação de risco para os casos de violência doméstica contra mulheres. ....	12
3. 2. FRIDA – O formulário de avaliação de risco e proteção da vida .....	16
3. 3. Divulgação e Implementação do FRIDA .....	17
3. 3. 1. Questionamentos sobre a implementação e o uso do FRIDA .....	19
3. 4. O FRIDA na Central de Atendimento à Mulher 180. ....	25
<b>4. Metodologia de monitoramento e avaliação da implementação do FRIDA</b> .....	<b>30</b>
4. 1. Avaliação de projetos: quadro geral de princípios orientadores .....	30
4. 2. Proposta de modelo de avaliação da implementação do FRIDA .....	38
<b>5. Justiça integral</b> .....	<b>51</b>
5. 1. Reino Unido .....	56
5. 2. Espanha. ....	58
5. 3. A competência híbrida da Justiça na Lei Maria da Penha .....	60
5. 4. Notas finais. ....	64
<b>6. Bibliografia</b> .....	<b>66</b>

# 1. PREFÁCIO

Em 2017, quando foram iniciadas as primeiras tratativas entre o Conselho Nacional do Ministério Público e a Delegação da União Europeia no Brasil no âmbito da iniciativa Diálogos Setoriais, não se tinha, ainda, a exata dimensão da relevância do projeto que tomaria corpo e que impactaria, de forma significativa, as políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.

No primeiro trabalho iniciado naquele ano, analisamos formas para o aprimoramento do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD). Cuida-se de um cadastro gerido pelo CNMP em uma perspectiva de *big data* ao realizar o cruzamento de dados e disponibilizar os resultados em tempo real na internet. O CNVD, com a experiência obtida nesse projeto, passou a ter como objetivo central evitar a repetição da violência e, nessa perspectiva, a ocorrência do feminicídio.

A partir de 2018, e muito em razão das experiências adquiridas nas primeiras pesquisas, nosso foco passou a ser o de desenvolver e disseminar o Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida (FRIDA), capacitando e fomentando a sua utilização por todos os entes da federação e pela sociedade civil. O FRIDA foi lançado em Brasília no dia 5 de dezembro de 2018 durante o “2º Seminário Internacional Brasil-União Europeia: caminhos para a prevenção da violência doméstica contra a mulher”, com a participação do CNMP, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério dos Direitos Humanos (atual Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos - MMFDH), que assinaram um acordo de cooperação para implementar o novo formulário. Seus critérios de avaliação foram elaborados por pesquisadores e peritos com o propósito de criar uma ferramenta uniforme de uso nacional que possa ser utilizada pelas mulheres vítimas de violência doméstica quando se dirigirem às delegacias de polícia, às promotorias de Justiça e demais órgãos estatais e da sociedade civil com atuação na matéria, proporcionando subsídios científicos para a avaliação do risco em que se encontram.

Em virtude da troca de boas práticas com o continente europeu viabilizada pela iniciativa Diálogos Setoriais, percebe-se que a importância do enfrentamento da violência doméstica decorre do fato de que se trata de um grave problema de infraestrutura social. O contexto de violência doméstica contra a mulher afeta tanto a família quanto um dos bens mais caros à sociedade humana, que é a incolumidade física e mental da pessoa. A violência física e mental se encontra entre os fatores de maior impacto à qualidade de vida, sendo um pressuposto para a livre fruição dos direitos das pessoas e dos cidadãos.<sup>1</sup> A coerção física e emocional impede a determinação da pessoa dentro de sua sociedade, impacta o desempenho laboral e resulta em um ciclo de dependência econômica e emocional difícil de ser rompido sem uma especial atenção do Estado e da sociedade civil. Há, portanto, diversas razões de ordem econômica, social, desenvolvimentista e humanitária para o enfrentamento do problema.

Outra percepção que se obteve é que se trata de um infeliz fenômeno existente em todos os países. Mesmo em países com um elevado desenvolvimento econômico e com ótimos índices de igualdade, há números alarmantes em matéria de violência doméstica, notadamente contra a

1 ALSAKER, Kjersti; MOEN, Bente; BASTE, Valborg. (2018). **Intimate partner violence associated with low quality of life**. BMC Women's Health (2018) 17:147.



mulher.<sup>2</sup> A questão está longe de ser resolvida e merece especial atenção das estruturas de governo e da sociedade civil.

Os parâmetros científicos aptos a embasarem as políticas públicas e ações pontuais de Estado para o enfrentamento da violência doméstica foram desenvolvidos conjuntamente por pesquisadores do Brasil e da Europa. Isto é uma autêntica demonstração de que o nosso país e os integrantes da União Europeia encontram-se irmanados em projetos duradouros para a resolução de tão grave problema mundial.

Um dos significativos resultados desse projeto foi a incorporação do FRIDA ao protocolo de atendimento do “Ligue 180”. Trata-se de uma central de caráter nacional que funciona no âmbito do MMFDH e que se destina a realizar atendimentos a mulheres vítimas de violência doméstica.

O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) teve o cuidado de incorporar o FRIDA ao seu sistema, a fim de que a mulher vítima de violência doméstica possa ser melhor protegida e encaminhada na rede com amparo em uma ferramenta científica, o que já está ocorrendo. Sob outro aspecto, a adoção do FRIDA pelo Ligue 180 também permite que se conheça melhor qual o grau de risco das mulheres que procuram o serviço, possibilitando um incremento nas políticas públicas a serem adotadas em relação ao tema.

O projeto também nos permitiu realizar cursos em 15 Estados da Federação, em que foram capacitadas mais de mil pessoas que atuam diretamente com a temática da violência doméstica contra a mulher. Temos a certeza de que essas pessoas replicarão as informações recebidas de forma exponencial para os diversos agentes de acolhimento às vítimas. Só no Estado do Pará, por exemplo, foram capacitadas cerca de 300 pessoas com o intuito de aprender a metodologia de aplicação do formulário FRIDA.

Além desses parceiros, a preocupação sempre foi a de trazer para a arena de discussão pública todos os setores envolvidos, não só o Poder Executivo, o Poder Judiciário ou o Ministério Público, mas também a sociedade civil. Quanto mais pessoas puderem contribuir para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, maiores as possibilidades de um resultado proveitoso e de entrega de um produto concreto como ocorreu com o FRIDA. Nesse sentido, chamamos a participar dos seminários de divulgação do projeto diversas empresas que notoriamente trabalham na perspectiva de valorização da mulher, tais como a Avon, o Instituto Avon, a Acelor-Mittal, e o Grupo Fortlev. Cada empresa, em sua especificidade, teve a oportunidade de demonstrar sua participação social na causa.

Não obstante, a avaliação de riscos deve ser apenas o ponto de partida para desencadear ações preventivas, como a adoção de procedimentos integrados para minimizar a repetição da violência e melhorar as respostas institucionais. A adoção de uma forma padronizada não impede sua adaptação a contextos e especificidades sociais, culturais e políticas, a fim de proporcionar encaminhamentos mais adequados para cada mulher. E essa é a importância da iniciativa Diálogos Setoriais, pois permite identificar, no contexto internacional, uma forma de experimentalismo institucional aplicável à realidade brasileira, além de exportar as boas práticas nacionais para os parceiros estrangeiros. A criação desse formulário serviu como um aprendizado de que existem vários instrumentos europeus que podem se ajustar à realidade brasileira e, por outro lado, boas

2 GRACIA, E.; MARTÍN-FERNÁNDEZ, M.; LILA, M.; MERLO, J.; IVERT, A-K (2019). **Prevalence of intimate partner violence against women in Sweden and Spain: A psychometric study of the 'Nordic paradox'**. PLOS ONE 14(5): e0217015.

práticas desenvolvidas no Brasil que, também, podem servir de inspiração para sugestões de melhorias no âmbito europeu.

No âmbito da criação do FRIDA, foram levados em consideração a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará 1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1981), os Eixos de Atuação desenvolvidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD 2010) e o Manual para a Monitorização e Avaliação de Recursos Humanos de Saúde (WHO 2014).

A certeza do reconhecimento desse enorme trabalho se deu também quando, em 4 de dezembro de 2019, a Deputada Federal Elcione Barbalho apresentou perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.298/2019, que altera a Lei Maria da Penha para determinar a aplicação do FRIDA em todo o Brasil pelas delegacias de polícia, centros de referência, serviços de saúde, promotorias de Justiça, defensorias públicas e demais órgãos públicos. Esse importante marco demonstra o reconhecimento do trabalho de divulgação do FRIDA por parte do Poder Legislativo brasileiro.

Dessa forma, o que se oferece à sociedade, como produto dessa frutífera parceria entre o Brasil e a União Europeia, é um magnífico instrumento de avaliação de risco cientificamente elaborado dentro dos mais consistentes padrões internacionais, bem como estruturas normativas aptas a dar efetividade a essa política de enfrentamento.

Rio de Janeiro, verão de 2020.

**VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público

## 2. INTRODUÇÃO

O presente documento corresponde ao relatório final do projeto Violência doméstica contra a mulher: justiça integral e monitoramento da efetividade do FRIDA (Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida), que tem como objetivos monitorar a implementação do FRIDA no Brasil e ainda avaliar o funcionamento da justiça universal em casos de violência doméstica, a fim de refletir sobre a sua adequação para o contexto brasileiro e europeu.

Este trabalho se beneficia das duas parcerias anteriores de Intercâmbio Brasil-União Europeia. A primeira teve como objetivo “efetivar a justiça para a mulher, especialmente no tocante aos crimes de violência doméstica praticados contra ela em razão do gênero”. Nesse sentido, como objetivo específico, pretendeu-se que a análise comparativa contribuísse para o aperfeiçoamento das iniciativas brasileiras e europeias no tocante à produção de estatísticas voltadas à implementação, monitoramento e avaliação de políticas de enfrentamento da violência doméstica e dos feminicídios (CNMP, 2018).

A segunda, com a designação “Formulário de *Risk Assessment* para o CNVD: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher”, em que se procedeu à construção de um documento técnico para a avaliação de risco em situações de violência doméstica e familiar contra as mulheres e, para além do formulário de risco, incluiu-se um manual de diretrizes para a sua aplicação (CNMP, 2019).

À semelhança dos anteriores, o trabalho resulta de uma cooperação de peritos técnico-científicos do Brasil e da União Europeia, nomeadamente, Wânia Pasinato, socióloga e consultora autônoma especializada em políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres e gênero; Manuel Lisboa e Ana Lúcia Teixeira, sociólogos e investigadores do Observatório Nacional de Violência e Gênero (ONVG/CICS.NOVA) da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Este relatório está organizado em quatro pontos: um primeiro em que se faz uma introdução ao presente trabalho; um segundo capítulo composto por três partes que apresentam a importância da avaliação de risco para os casos de violência doméstica contra mulheres e descrevem alguns antecedentes nas atividades de disseminação do FRIDA e sua apresentação em 15 estados brasileiros, e a utilização do FRIDA na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; um terceiro ponto, que apresenta a proposta de monitoramento do FRIDA; e um quarto ponto, em que se introduz a questão da especialização do sistema judicial, incluindo dois exemplos de países em que foram implementados tribunais especializados de violência doméstica e a previsão, no Brasil, da competência híbrida prevista na Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha para os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

## 3. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO FRIDA

### 3.1. A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE RISCO PARA OS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES<sup>3</sup>

A avaliação de risco constitui-se como um “processo de tomada de decisão através do qual podemos determinar o melhor curso de ação estimando, identificando, qualificando ou quantificando o risco”<sup>4</sup> (Nicholls, Desmarais, Douglas, & Kropp, 2006, p. 276). É hoje indiscutível a importância da avaliação de risco no contexto da violência doméstica como forma de proteger as vítimas. Mas não é tudo. Uma avaliação estruturada do risco permite uma apreciação mais precisa da situação de violência em que a mulher se encontra, no sentido de:

- Avaliar o risco potencial de as agressões se tornarem recorrentes para uma vítima;
- Avaliar o risco de a violência resultar em feminicídio;
- Permitir e fundamentar a adoção de procedimentos integrados para minimizar a repetição da violência;
- Permitir o fornecimento de informação sistematizada e sistêmica para o sistema de justiça e serviços de apoio, como apoio à fundamentação para as medidas protetivas de urgência e gestão do risco mediante, no caso do Brasil, as medidas previstas na Lei Maria da Penha;
- Fornecer às vítimas informações para compreenderem o seu próprio nível de risco e o das crianças sob seus cuidados e/ou para validar a percepção que a vítima tem sobre o seu grau de segurança;
- Promover a melhoria das respostas institucionais para reduzir a incidência da violência doméstica e familiar por meio do compartilhamento de informações e encaminhamentos realizados a cada caso;
- Estabelecer uma base de indicadores por meio da qual um caso pode ser monitorizado por profissionais de distintas áreas de atuação.

De fato, a utilização de instrumentos desse tipo tem-se revelado como muito proveitosa, tanto para as vítimas como para os/as profissionais que atuam na área. Um estudo recente que

3 A legislação brasileira utiliza a expressão violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei 11.340/2006) compreendida como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a unidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III- em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação” (Art.5º). Para os fins deste trabalho será utilizada a expressão violência doméstica ou violência doméstica contra as mulheres.

4 Tradução nossa.

procedeu à avaliação da implementação do modelo de avaliação de risco *Common Risk Assessment Framework* (CRAF), na Austrália (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016), concluiu que, não obstante as suas limitações<sup>5</sup>, esse modelo permitiu a criação de um entendimento e de uma responsabilidade partilhados nos casos de violência familiar; ainda de acordo com as autoras do estudo, foi consensual, para aqueles que usavam consistentemente o modelo, que se trata de uma ferramenta extremamente útil no seu trabalho diário com as mulheres vítimas de violência: por um lado, permite que as mulheres consigam avaliar e compreender melhor o risco a que estão sujeitas e, por outro lado, fornece um sustentáculo à avaliação feita pelos/as profissionais das várias áreas que trabalham estas questões.

Não obstante a literatura internacional alertar que os formulários de avaliação de risco não são instrumentos preditivos da ocorrência da violência, de sua repetição e/ou letalidade das agressões, ressalta também a importância do uso da avaliação de risco como ferramenta de prevenção no processo de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, já que a definição dos fatores de risco se baseia em indicadores que “foram identificados como estando consistentemente presentes nas situações de violência”<sup>6</sup> (DUTTON & KROPP, 2000, p. 173).

O uso de instrumentos que possibilitam uma dimensão quantificada da avaliação do risco continua a ser considerado como uma boa prática, como consta do recente estudo de avaliação do CRAF, anteriormente referido. No mesmo documento encontra-se a recomendação de inclusão de uma escala que permita a categorização do risco em baixo/médio/elevado, eventualmente até atribuindo diferentes ponderadores (pesos) aos fatores de risco adotados (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016). Ou seja, a avaliação de risco não deve ser resultado apenas de uma contabilidade dos fatores identificados em cada situação, mas também de sua classificação de acordo com parâmetros previamente estipulados e que permitam a padronização nos encaminhamentos adequados a cada situação.

No reconhecimento de que a violência doméstica contra as mulheres, por um lado, trata-se de um problema social complexo e multidimensional e que, por outro lado, nenhum instrumento poderá, de forma isolada, fornecer uma compreensão ampla e uma resposta integrada ao problema, é de ressaltar que é fundamental que a avaliação do risco seja seguida de uma gestão do risco, organizada a partir da rede de serviços especializados e multidisciplinar, tendo em vista uma promoção eficaz da proteção da mulher.

Como destaca Northcott (2012), para além das vantagens elencadas anteriormente, os instrumentos para avaliação do risco trazem um conjunto de vantagens não apenas para as próprias vítimas como também para o funcionamento das organizações e dos agentes envolvidos na proteção daquelas. Em primeiro lugar, estabelecem uma linguagem comum a todas as organizações envolvidas, contribuição que foi também destacada pela equipe responsável pela revisão do CRAF (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016), que fez o item constar entre

---

5 As limitações decorrem de os fatores de risco estarem associados à violência que ocorre entre parceiros íntimos sem considerar as especificidades de outros grupos que também são expostos à violência doméstica e familiar, tal como crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, aborígenes, ou entre casais do mesmo sexo. Essa limitação não é restrita ao contexto australiano, uma vez que os primeiros instrumentos de avaliação de risco para violência doméstica foram direcionados aos casos de violência praticada por homens contra suas companheiras. Recentemente, novos instrumentos têm sido elaborados para atender as especificidades dos grupos mencionados, além de outros como mulheres imigrantes/refugiadas (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016).

6 Tradução nossa.

as recomendações apresentadas para elaboração de nova versão do instrumento de avaliação de risco; em segundo lugar, contribuem para que se possam delinear estratégias/planos de segurança especificamente desenhados para as situações e necessidades concretas; ainda, constituem-se como um método mais preciso para a avaliação do risco, comparativamente a uma avaliação não estruturada, mais subjetiva, por partes dos/as técnicos/as e profissionais; por fim, o processo de avaliação do risco, no que diz respeito a toda informação que é recolhida, permite transparência e responsabilidade por parte dos tomadores de decisão e do sistema de justiça criminal.

Por fim, convém igualmente referir a importância da implementação, tanto quanto possível, de um modelo único de avaliação de risco, comum às diferentes entidades e organizações com atuação na área. De fato, verifica-se uma proliferação de instrumentos e modelos de avaliação de risco, entre os países e mesmo dentro de cada país, como é o caso do Brasil (ver LISBOA, TEIXEIRA, & PASINATO, 2019) e Austrália (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016), o que dificulta, por um lado, a recolhida sistemática de informação e, por outro lado, a definição de um protocolo de atuação comum que garanta práticas consistentes de atuação relativamente ao atendimento e encaminhamento das vítimas.

Adicionalmente, a coexistência de múltiplos modelos de avaliação de risco enfraquece uma das principais vantagens reconhecidas na avaliação de risco, que é a criação de uma linguagem interinstitucional comum. Uma avaliação levada a cabo em Queensland, Austrália, tem a esse propósito recomendações específicas, nomeadamente que “o governo do estado de Queensland deve desenhar um modelo de boas práticas comum relativamente à avaliação de risco para os serviços de apoio em uma resposta integrada e projetada para uso de instituições de vocação generalista e serviços especializados”<sup>7</sup> (Special Taskforce on Domestic and Family Violence, 2015, p. 31). Já o Conselho dos Governos Australianos vai mais longe, defendendo, no seu relatório para a redução da violência contra as mulheres e os seus filhos, que “todos os governos da Commonwealth, dos estados e dos territórios devem apoiar o desenvolvimento e uso de um modelo nacional comum de avaliação de risco para a violência contra mulheres e seus filhos”<sup>8</sup> (Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2016, p. 113). Esforço semelhante pode ser identificado na Espanha por meio do Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violência de Género (Sistema VioGén), que paulatinamente vem integrando diferentes sistemas de informações e áreas de atenção (Álvarez, Ossorio, Cortés, & Díaz, 2018).

Uma abordagem desse tipo revela-se interessante sobretudo quando falamos de aplicação de medidas de âmbito nacional em países de grande dimensão e que têm uma configuração federativa, como é o caso da Austrália e do Brasil. Essa abordagem está orientada no sentido da procura de uma resposta integrada à violência, que envolve a mobilização de todo o sistema de resposta em torno de um objetivo comum, ultrapassando as limitações derivadas da existência de distintas dimensões jurisdicionais, estratégicas e administrativas: numa situação de violência familiar, podem estar presentes, de forma por vezes concorrente, diferentes formas de abordagem e de compreensão do problema, podendo resultar em intervenções contraditórias (WILCOX, 2010).

A gestão do risco se insere nesse modelo como componente fundamental para a resposta mais eficaz para as vítimas. Trata-se de uma intervenção que requer a articulação institucional concreta na resposta aos casos individuais, com a monitorização dos casos, elaboração de

---

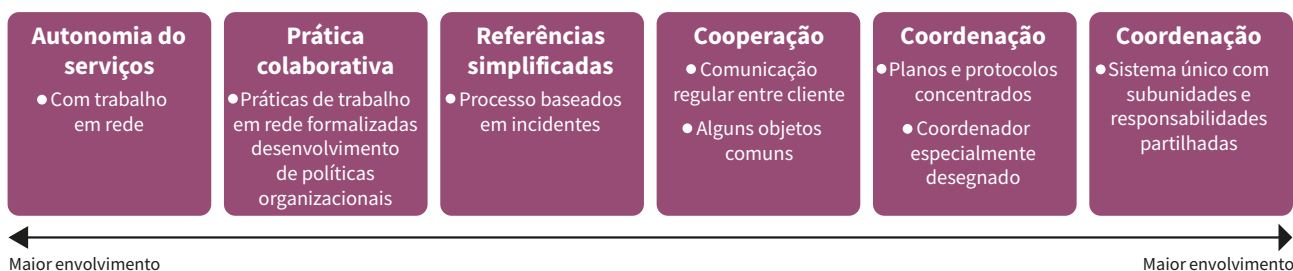
7 Tradução nossa.

8 Tradução nossa.

planos de segurança e acompanhamento das vítimas. Algumas experiências são identificadas no Reino Unido e Finlândia com os MARAC – *Multi Agency Risk Assessment Conference* (CNMP, 2018; MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016), *Victoria Risk Assessment and Management Panel* (RAMP) (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016) e o atual programa *The Family Violence Multi-Agency Risk Assessment and Management Framework* (MARAM)<sup>9</sup> no estado de Victoria, Austrália. O compartilhamento de informações e a monitorização de casos classificados como risco elevado são elementos comuns a essas experiências que adotam a avaliação de risco na perspectiva da prevenção e a responsabilidade do Estado na proteção da vida das mulheres.

Ainda que um modelo integrativo não seja uma realidade disseminada em muitos países, pode-se começar a pensar num modelo nacional tendo em vista uma progressiva integração das diferentes abordagens, mecanismos e instituições, promovendo uma gestão mais eficaz da variedade de problemas associados a situações de violência doméstica. Não obstante a existência de diversas estruturas de apoio, com valências específicas, elas podem se organizar com diferentes níveis de compromisso no trabalho conjunto, como bem sistematiza Wilcox (2010), por meio da representação dos diferentes níveis de envolvimento na prática interdisciplinar ou interinstitucional que reproduzimos de seguida.

### Níveis de envolvimento na prática interdisciplinar ou interinstitucional (WILCOX, 2010, p. 1020)



Essa dimensão, relativa à necessidade de integração das diferentes estruturas de apoio, numa perspectiva de trabalho em rede, é, aliás, uma das questões que emergiu de forma clara nas sessões de apresentação do FRIDA feitas em vários estados brasileiros, revelando a necessidade sentida no terreno de diretrizes nacionais para a articulação das redes de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

A literatura internacional indica, portanto, um reconhecimento alargado dos benefícios da implementação da avaliação estruturada do risco, desde o momento que não se considere que esses instrumentos, por si só, representem a solução para todos os problemas. A pesquisa que informou a construção do FRIDA foi norteadada por esses pressupostos.

9 Ver: <<https://www.vic.gov.au/family-violence-multi-agency-risk-assessment-and-management>>.

### 3. 2. FRIDA – O FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE RISCO E PROTEÇÃO DA VIDA

O FRIDA constitui-se como um instrumento de enorme importância no combate e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, instrumento esse que resultou não apenas de uma substantiva revisão das propostas e modelos internacionais já validados, como também do conhecimento científico, teórico-conceitual e empírico, de natureza multidisciplinar, acumulado no Brasil. Falamos, por exemplo, do acervo de pesquisas relativas à aplicação da Lei Maria da Penha que indicam os obstáculos enfrentados pelas mulheres no acesso aos seus direitos e os desafios de transformação da política institucional e as dificuldades políticas, técnicas e operacionais que persistem na construção de redes especializadas de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

O FRIDA assenta numa abordagem de avaliação profissional estruturada, que resulta de uma combinação de duas metodologias. Por um lado, inclui, como referido, instrumento que define quais os indicadores de risco a serem tidos em consideração e que informação deve ser recolhida. Trata-se de um formulário composto por 19 perguntas elaboradas com base em um conjunto de fatores de risco documentados pela experiência internacional, (CNMP, 2019) cujas respostas (sim, não, não sabe/não se aplica) são contabilizadas e, posteriormente, classificadas de acordo com uma escala como de baixo, médio ou elevado potencial de risco. Por outro lado, com o uso de abordagem qualitativa, o instrumento permite melhor avaliação do caso com valorização da experiência e da sensibilidade dos profissionais, que poderá ser utilizada para enquadramento mais adequado do risco. Adicionalmente, a aplicação do instrumento pelo profissional em diálogo com a mulher permite ponderar a percepção da vítima relativamente ao risco que corre, elemento considerado na literatura e experiência internacionais como um elemento central da avaliação e gestão do risco (*OFFICE OF THE CHIEF CORONER FOR ONTARIO*, 2015; ALBUQUERQUE, et al., 2013; RICHARDS, 2009; CONNOR-SMITH, HENNING, MOORE, & HOLDFORD, 2011; WEISZ, TOLMAN, & SAUNDERS, 2000; BOWEN, 2011).

Dessa forma, o FRIDA resulta naquilo que atualmente se considera como sendo o formato mais adequado de avaliação do risco, em linha com os padrões mínimos de avaliação de risco tanto em nível europeu (Albuquerque, et al., 2013), como em outros locais do mundo (DE VOGEL, DE VRIES ROBBÉ, DE RUITER, & BOUMAN, 2011; DEPARTMENT FOR CHILD PROTECTION, 2011).

Como referido no relatório final do projeto *Formulário de Risk Assessment para o CNVD: um instrumento para o enfrentamento da violência* (LISBOA, TEIXEIRA, & PASINATO, 2019), a abordagem do FRIDA deve informar não apenas os operadores judiciais no decreto de medidas protetivas, mas também, com o objetivo de dar uma proteção mais eficaz às vítimas, deve contribuir de forma clara para a construção de um plano personalizado de gestão do risco. (CNMP, 2019)

O uso de avaliação de risco em casos de violência doméstica e familiar não é novo no país (CNMP, 2019), e alguns modelos são aplicados com a proposta de auxiliar no processo de deferimento das medidas protetivas de urgência (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018) previstas na Lei Maria da Penha e realizar o encaminhamento de atendimento entre os serviços especializados (MPDFT, 2018; CFP, 2018). Mas o FRIDA introduz pelo menos dois aspectos inovadores na sua aplicação. O primeiro está relacionado com a proposta de ser um documento nacional com uso de um formulário e classificação de risco comuns e diretrizes para a implementação baseada na



realidade de cada localidade segundo a disponibilidade de serviços, de recursos técnicos, materiais e humanos e a articulação em rede de atendimento. Em linha com a experiência internacional, a proposta de ter um instrumento nacional possibilitaria criar uma linguagem comum sobre risco nos casos de violência doméstica e familiar que permita fortalecer a implementação da Lei Maria da Penha em todo o país, fomentar a organização das redes de atendimento e agir de forma preventiva diante dos feminicídios. Adicionalmente, entende-se que o compartilhamento de informações e de linguagem poderá favorecer a criação de uma base de indicadores sobre risco e violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil.

O segundo aspecto inovador decorre da possibilidade de monitorar o caso pela avaliação dinâmica do risco (avaliação e reavaliação). Ou seja, não se trata de aplicar o formulário apenas uma vez, mas reaplicá-lo à medida que a mulher siga recebendo atendimento nos serviços da rede. A proposta da reavaliação foi inspirada pelos modelos adotados em Portugal e Espanha, segundo os quais a reavaliação de risco deve ocorrer de acordo com a gravidade do caso e em períodos predeterminados. Ajustado à realidade brasileira, a reavaliação do risco permitiria aos profissionais compreender a dinâmica da violência e a necessidade de direcionar os atendimentos conforme ocorra o agravamento ou diminuição do risco. Além disso, a necessidade de criar fluxos de encaminhamento de documentos e informações entre os serviços pode funcionar como um elemento de articulação intersetorial entre os serviços.

O processo de apresentação e implementação do FRIDA mostrou-se uma oportunidade tanto para sensibilização de agentes e gestores públicos para uso do instrumento quanto para o conhecimento das realidades locais e as condições para incorporação do documento nas rotinas dos serviços, tendo em perspectiva que sua implementação ocorre no mesmo cenário de dificuldades já documentadas na literatura nacional relativamente à aplicação da Lei Maria da Penha (OBSERVE, 2011; OBSERVE, 2010; SENADO FEDERAL, 2013; CEPIA, 2013; PASINATO, 2015; TCU, 2012; ONU MUJERES, PNUD, 2017).

### 3.3. DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO FRIDA

O FRIDA foi elaborado como instrumento de apoio para o atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, e um de seus objetivos é contribuir para a melhor aplicação da Lei Maria da Penha. Além do documento técnico, foi também elaborado um manual com orientações para seu uso e diretrizes para implementação nos estados (CNMP, 2019). As atividades de divulgação resultaram de parceria entre a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF/CNMP) e os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos Estaduais (CEAF/MP) e ocorreram em 15 estados distribuídos em duas etapas: entre os meses de abril e junho e entre os meses de agosto e novembro de 2019.

A seleção das localidades foi pautada por três critérios: a) o posicionamento do estado de acordo com as taxas de homicídios de mulheres (CERQUEIRA, et al., 2018); b) a representatividade regional; e c) a disponibilidade das instituições em receber a atividade no período do projeto. O quadro 1, abaixo, relaciona os estados selecionados nas duas etapas do projeto.

**Quadro 1: Estados selecionados segundo a distribuição regional, taxas de homicídios de mulheres/100 mil mulheres e etapa de realização da atividade**

Região	Nº total de UF	Estado	Taxa homicídios de mulheres/100 mil mulheres	Posição	1ª etapa abril - junho	2ª etapa agosto - novembro
Norte	7	RR	10,0	1º		
		PA	7,2	2º		
		TO	6,0	7º		
		RO	6,2	5º		
Nordeste	8	PB	5,2	16º		
		AL	5,9	8º		
		CE	4,8	19º		
		PI	3,0	26º		
Centro-Oeste	4	GO	7,1	3º		
		MT	6,4	4º		
		MS	6,0	6º		
Sudeste	4	ES	5,2	15º		
		RJ	5,0	18º		
		MG	3,6	25º		
Sul	3	SC	3,1	24º		
Total	26				5	10

Fonte: Elaboração própria com base no Atlas da Violência (CERQUEIRA, et al., 2018).

As apresentações foram realizadas como minicurso com quatro horas de duração. Alcançaram público de aproximadamente 1500 profissionais dos Ministérios Públicos (promotores/as de justiça, técnicos/as e equipes multidisciplinares) e da rede de atendimento com representantes de organismos governamentais de políticas para mulheres, centros de referência, casas abrigo, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Municipal, Poder Judiciário, serviços da assistência social e serviços da saúde, além de pesquisadores e estudantes interessados na temática da violência de gênero contra as mulheres. O número de participantes e a composição dos grupos variaram de acordo com a articulação institucional realizada pelo Ministério Público em cada localidade. Em alguns estados o acesso do público foi ampliado para cidades do interior com a transmissão on-line.

De modo geral, identificou-se grande presença e interesse de profissionais da rede de atendimento que pode ser considerada como indicativo do reconhecimento quanto ao uso do FRIDA como instrumento de articulação dessa rede, uma vez que a possibilidade de compartilhar informações pelo formulário padronizado e de planejar os encaminhamentos (gestão do risco) podem tornar mais concretos os fluxos e procedimentos necessários para dar respostas mais efetivas para as mulheres.

Por se tratar de um novo instrumento de trabalho, o uso do FRIDA requer modificações nas rotinas do atendimento dos serviços, nos fluxos de encaminhamento das informações e das vítimas e o treinamento de profissionais para a avaliação do risco e sua gestão. Essas mudanças vieram acompanhadas por dúvidas e questionamentos sobre as condições existentes para a implemen-

tação do formulário de avaliação de risco, uma vez que, de modo geral, os serviços não operam com a lógica da intersectorialidade e atendimento multidisciplinar, apresentando uma tendência a não compartilhar informações nem encaminhar as mulheres para que tenham acompanhamento do caso com outros profissionais (PASINATO, 2012, 2015).

A seguir são sistematizadas algumas das questões debatidas durante as apresentações. De modo geral, as dúvidas convergem sobre a importância de criar uma metodologia de monitoramento e avaliação da implementação do FRIDA, objeto desse relatório, que permitirá identificar os desafios para a implementação e as soluções que são construídas em cada localidade. Além de possibilitar a correção de percurso na implementação e corrigir inconsistências da proposta, o monitoramento da implementação permitirá também elencar as iniciativas promissoras no uso da avaliação do risco. Posteriormente, será também possível avaliar o impacto de sua utilização para a prevenção da violência doméstica.

### 3.3.1. QUESTIONAMENTOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E O USO DO FRIDA

Os principais questionamentos relacionados ao FRIDA foram: quem deve realizar a avaliação de risco, o emprego da reavaliação do risco e o uso da escala de classificação do risco.

#### **Questionamentos acerca de quem deve realizar a avaliação do risco**

As perguntas sobre quais profissionais e/ou serviços seriam habilitados a aplicar o FRIDA apontaram, de modo geral, para dois conjuntos de problemas. Por um lado, a persistência de uma compreensão restritiva do enfrentamento da violência doméstica pela intervenção do segmento polícia-justiça, que, na prática, limita as respostas institucionais na aplicação de medidas protetivas de urgência e a judicialização da violência doméstica como solução para o problema.

Por outro lado, as dificuldades em promover a capacitação profissional de forma extensiva aos profissionais que atuam na ponta do atendimento, as dificuldades para elaborar protocolos de apoio a novas rotinas e procedimentos e os desafios para fazer as mudanças ocorrerem de forma sustentada no cotidiano dos serviços. Esses são obstáculos resultantes das lacunas do devido compromisso das instituições em garantir as mudanças. Trata-se de uma realidade compartilhada por todos que atuam na implementação da Lei Maria da Penha.

A recomendação para que o FRIDA seja incorporado ao atendimento no conjunto mais abrangente possível de serviços que possam ser acessados pelas mulheres em situação de violência doméstica segue as conclusões de estudos internacionais e nacionais a respeito da complexidade do problema da violência de gênero contra as mulheres e os benefícios da abordagem interinstitucional. Conforme afirma Medeiros (2015, p. 65), “a avaliação de risco, na atualidade, conforme alerta Jaquelyn Campbell (2001), compete a todos os profissionais que atendem mulheres em situação de violência perpetrada por parceiro íntimo”.

Essa abrangência implica, por um lado, no estreitamento das relações entre os serviços e os profissionais, ou seja, da atuação intersetorial; por outro lado, implica em promover a capacitação para um grande número de pessoas de diferentes áreas de conhecimento e atuação, o que consequentemente requer a disponibilidade de recursos financeiros para realizar os cursos além da participação de profissionais qualificados para oferecer a formação específica sobre avaliação de risco e o uso do formulário<sup>10</sup>.

Tanto a intersetorialidade quanto a capacitação são meios recomendados para alcançar os benefícios apontados na literatura internacional, que indica a aquisição de uma linguagem comum de risco entre os profissionais e a possibilidade de auxiliar as mulheres na compreensão da situação de violência que estão vivendo como resultados que podem ser adquiridos com o uso compartilhado da avaliação de risco.

Conclusões semelhantes são reportadas por Medeiros em seu trabalho com profissionais do Distrito Federal:

A análise das falas dos participantes demonstrou a necessidade de capacitação dos profissionais da rede de atendimento para que ampliem sua compreensão sobre o papel de cada ator dessa rede na realização da avaliação de risco. É preciso ampliar a compreensão do papel de cada serviço e superar desentendimentos sobre quem deve fazer a avaliação de risco, pois avaliar riscos não é tarefa que compete somente aos profissionais da Segurança Pública, do Judiciário e do Ministério Público. Avaliar riscos é importante para orientar a ação institucional, bem como para promover a conscientização da mulher sobre o perigo vivenciado por ela. Por isso, deve ser uma tarefa continuada e sistematizada. (Medeiros, 2015, p. 65)

O planejamento de implementação do FRIDA deverá prever um programa de capacitação estimulando a formação de espaços de aprendizado interinstitucional com profissionais de diferentes áreas disciplinares e setores do atendimento, de forma que o próprio ambiente favoreça o reconhecimento da importância da avaliação de risco e o trabalho em rede, além de permitir que os custos na execução da atividade sejam também compartilhados entre as instituições participantes.<sup>11</sup>

Outro questionamento relacionado aos impactos do uso do formulário na rotina dos serviços foi sobre o tempo que seria acrescido caso o profissional seja responsável pela aplicação do instrumento e o perfil do profissional que estaria habilitado a fazer a avaliação estruturada. Diante das dificuldades, em algumas audiências foi discutida a possibilidade de oferecer o instrumento para autopreenchimento pela mulher, com suporte profissional se e quando necessário<sup>12</sup>, o que limitaria alguns serviços ao emprego da avaliação estruturada<sup>13</sup>.

10 Durante as apresentações foi bastante enfatizada a necessidade de que os profissionais sejam capacitados sobre a avaliação de risco e treinados para o uso dos formulários e da avaliação estruturada, não sendo suficiente ter experiência no atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar nem ter sido capacitado a respeito da Lei Maria da Penha. São abordagens complementares.

11 A experiência de desenvolvimento e implementação das Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres, desenvolvida pela ONU Mulheres no Brasil, é uma prática inovadora nesse campo (ONU MULHERES, 2016).

12 O modelo utilizado pelo MPDFT adota esse procedimento para preenchimento do formulário de risco.

13 Vivemos no Brasil uma supervalorização dos aplicativos (*apps*) de celular para responder à violência contra as mulheres. São ferramentas para acessar informações sobre a Lei Maria da Penha, mapear locais de risco de violência de gênero na cidade (especialmente assédio sexual e estupro) e conectar mulheres em situação de violência com os serviços policiais e/ou com redes pessoais de proteção. Nos últimos anos essas experiências proliferaram no Brasil, mas nenhuma delas foi avaliada para conhecer os resultados alcançados. A sugestão de incorporar um formulário de avaliação de risco a esses aplicativos foi aventada como alternativa para ampliar o acesso das mulheres ao instrumento sem que se tenha formulado um objetivo específico. Em

A alternativa tem sido problematizada na literatura internacional. Ao analisar os modelos de avaliação de risco, Northcott (2012) afirma que, nos casos de violência por parceiros íntimos, a mulher é quem melhor conhece seu caso e pode fornecer informações sobre a dinâmica da relação e o comportamento do agressor. Daí a importância que sua fala adquire para a intervenção profissional. Contudo, como pondera a autora, a natureza afetiva da relação pode interferir com a capacidade da mulher para compreender a revitimização que esteja sofrendo, daí porque não seria recomendado deixar que façam sozinhas o preenchimento da avaliação de risco pois “podem sobrestimar ou subestimar o risco e podem hesitar em compartilhar informações por medo de sua segurança, proteger o agressor ou porque não desejam se envolver com o sistema de justiça criminal”<sup>14</sup> (NORTHCOTT, 2012, p. 12).

Além disso, é preciso considerar que a avaliação de risco é um instrumento para prevenir a violência e ampliar o acesso das mulheres à justiça e proteção. Nesse sentido, e considerando o necessário processo de adaptação do uso da avaliação de risco ao contexto brasileiro, é importante que sejam levadas em consideração as condições socioeconômicas que as mulheres apresentam para compreender o conteúdo do formulário e a importância em responder de forma franca e confiante cada pergunta. Entre essas condições encontram-se, por exemplo, o analfabetismo, as dificuldades de compreensão da linguagem, dificuldades ou falta de domínio do idioma, como o caso de mulheres imigrantes, refugiadas ou indígenas, entre outras particularidades que podem ser identificadas no Brasil, como aquelas mulheres que vivem em territórios dominados pelo crime organizado e que podem omitir informações relativas a posse de armas, uso de drogas, entre outros, por entenderem que isso compromete sua própria segurança.

O FRIDA corrobora os achados científicos e considera sua importância na análise do contexto nacional em que será implementado. O documento foi elaborado para ser aplicado de forma dialogada entre o profissional e a mulher que se encontre em atendimento. A aplicação dialogada contempla a dimensão ética de valorização da palavra da vítima e sua percepção da violência, cria a oportunidade de estabelecer uma relação de confiança entre profissional e vítima para o compartilhamento das informações, permite ao profissional formar melhor opinião para a avaliação estruturada, possibilitando o registro de informações complementares a respeito da situação que a vítima vivencia. Por fim, o contato entre o profissional e a vítima deve ser considerado como fator para que esta compreenda a importância da gestão do risco e os encaminhamentos para demais serviços que poderão lhe dar suporte e atenção.

### **Questionamentos acerca da reavaliação do risco**

Na interpretação de alguns profissionais, a recomendação da reavaliação do risco pode acarretar a revitimização das mulheres que seriam submetidas a responder várias vezes às mesmas perguntas.

---

alguns casos colocou-se a possibilidade de a avaliação ser enviada diretamente à polícia, mas sem especificar qual a resposta institucional de retorno. O posicionamento da consultoria relativamente ao uso do FRIDA foi de cautela. A universalização do acesso ao formulário não necessariamente assegura condições de acesso a serviços de qualidade e à proteção necessária. De forma coerente com o que foi proposto para a aplicação do FRIDA, o uso do formulário deverá ser sempre realizado por meio da intervenção do profissional capacitado e com a possibilidade de gerar encaminhamentos concretos para as mulheres.

14 Tradução nossa.

A revitimização institucional, ou vitimização secundária, ocorre como resultado da má prática no atendimento, “expressa-se como o atendimento negligente, o descrédito da palavra da vítima, o descaso com seu sofrimento físico e/ou mental, o desrespeito à sua privacidade, o constrangimento e a responsabilização da vítima pela violência sofrida” (ONU Mulheres, 2016, p. 60). A aplicação dialogada, tal como proposta no FRIDA, realizada por profissional qualificado e de acordo com protocolos éticos que garantem informação para que a vítima entenda a importância em responder ao formulário e colaborar com a gestão do risco conduzem a uma abordagem institucional oposta à revitimização.

A reavaliação do risco é compatível com a compreensão da dinâmica da violência de gênero quando ocorre em ambiente doméstico e particularmente aquela que envolve relações de intimidade e afeto. Na Espanha, o Sistema VioGén (Álvarez, Ossorio, Cortés, & Díaz, 2018) utiliza a reavaliação do risco no processo de tomada de decisões dos profissionais. O prazo da reavaliação depende da gravidade do risco identificado no primeiro atendimento, podendo variar entre menos de 72 horas (risco extremo) ou até 90 dias (risco não identificado no primeiro atendimento). Procedimento semelhante é adotado na experiência portuguesa (Lisboa, Teixeira, & Pasinato, 2019). A medida é importante do ponto de vista da gestão dos recursos humanos e financeiros disponíveis, uma vez que permite otimizar os atendimentos e direcionar os casos de acordo com sua dinâmica e gravidade.

Conhecer a dinâmica da violência de gênero é aspecto fundamental na compreensão da importância da reavaliação do risco. A violência de gênero é dinâmica, e o processo de tomada de decisão em buscar ajuda nesses casos tem elevados custos emocionais para as mulheres, e, por vezes, essa busca demora muito tempo para acontecer. O modelo forjado na década de 1970 que define o ciclo da violência doméstica (lua de mel, tensão, agressão) ajuda na compreensão do processo. O início do movimento pela mulher representa, na perspectiva da dominação de gênero, a perda de controle do agressor sobre sua vítima e, em determinadas circunstâncias, a ida da mulher a um serviço para requisitar informações e orientações sobre separação, guarda de filhos ou sobre a denúncia de uma violência sofrida, pode provocar novas ameaças, agressões verbais, morais ou físicas. Considerando a avaliação de risco como um instrumento para a prevenção da violência, sua repetição e/ou agravamento, reaplicar o formulário ajudará os profissionais a compreenderem o nível de risco e suas variações, quais fatores estão sendo alterados ao longo do tempo, fazendo ajustes na forma de gestão do risco e ajudando-a a manter a segurança própria e de seus familiares.

O FRIDA está pautado em princípios éticos de atendimento às mulheres e, entre eles, o acesso à informação é reconhecido como direito fundamental que deve ser assegurado às mulheres durante o atendimento que recebam em qualquer serviço. Conhecer o formulário de avaliação de risco, compreender sua importância são etapas importantes para que as mulheres aceitem e acolham as medidas propostas como gestão do risco.

Por fim, o planejamento da implementação da avaliação de risco prevê o desenvolvimento de protocolos de apoio para a aplicação do formulário no atendimento inicial e nos atendimentos posteriores, o qual também deve prever o desenho dos fluxos de informações e documentos entre os serviços que participam desse atendimento (CNMP, 2019).

## Princípios éticos norteadores do atendimento

**Defesa dos Direitos:** a intervenção profissional deve ter um enquadramento de Direitos Humanos e ser feita numa abordagem de defesa dos direitos em todas as áreas.

**Segurança:** das vítimas/sobreviventes e de possíveis vítimas colaterais, incluindo os/as filhos/as e outras pessoas de seus círculos familiares e sociais, bem como a segurança dos/as profissionais que as apoiam é prioritária.

**Respeito:** a intervenção dos/as profissionais deve ser centrada na perspectiva das vítimas/sobreviventes, com respeito e empatia pelas suas experiências, histórias de vida, contexto cultural e diversidade.

**Confidencialidade:** as vítimas/sobreviventes têm o direito à confidencialidade e ao respeito à sua privacidade.

**Empoderamento:** os/as profissionais devem promover o fortalecimento individual das vítimas/sobreviventes e estar conscientes que são elas as agentes da sua própria mudança.

**Cooperação:** os serviços devem intervir articulados em rede, num contexto de cooperação interinstitucional.

**Responsabilização:** as entidades devem ter mecanismos para regularmente avaliar, monitorizar, aperfeiçoar e atualizar os serviços que prestam às vítimas/sobreviventes de violência doméstica.

Fonte: Albuquerque, et al., 2013; CNMP, 2019.

### Classificação do Risco

Os principais questionamentos e críticas relacionados ao FRIDA foram direcionados ao uso da escala de classificação do risco. Sucintamente, o argumento contrário ao uso da escala se baseia na preocupação que um caso venha a ser equivocadamente classificado como de baixo risco quando a situação pode apresentar fatores de agravamento. Outro temor foi quanto a uma possível incompreensão nos casos classificados com baixo risco e que poderiam ser tratados como de menor importância pelo sistema de justiça, inclusive influenciando na concessão de medidas protetivas ou de acompanhamento por outros serviços. Por fim, o temor pela possibilidade de responsabilização individual do profissional caso a mulher venha a morrer em virtude da ausência de medidas protetivas. Essas objeções à classificação do risco ganharam eco na rejeição apresentada entre segmentos do Poder Judiciário que entendem ser prerrogativa do órgão a avaliação da gravidade do caso para a aplicação das medidas protetivas de urgência. Essa opinião está pautada por uma visão restritiva da Lei Maria da Penha e da própria dinâmica da violência de gênero quando ocorre em contexto doméstico e familiar e a necessidade de respostas integradas, intersetoriais e multidisciplinares<sup>15</sup>.

15 Esse debate foi influenciado pela publicação quase simultânea de outro formulário de avaliação de risco do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, diferentemente dos modelos em uso no país, restringiu o uso da avaliação de risco apenas pela polícia e o poder judiciário, com formato atuarial e aplicado para a apreciação das medidas protetivas de urgência.

A classificação do risco está presente nos principais modelos de avaliação de risco analisados na literatura internacional (CNMP, 2019) e fez parte das recomendações da *Victorian Royal Commission into Family Violence* para a revisão do CRAF, considerando “incorporar uma classificação e/ou ponderação dos fatores de risco para identificar o risco de violência familiar como baixo, médio ou alto”<sup>16</sup> (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016, p. 11).

A revisão dos documentos internacionais de referência para a avaliação de risco mostra que todos adotam alguma escala de classificação de risco, o que tem sido considerado uma condição importante para a gestão do risco e o alcance de maior efetividade na prevenção da violência.

### Documentos de referência internacional para avaliação de risco

Instrumento	Escala
<b>DASH – Domestic Abuse, Stalking and Harassment and Honour Based Violence (Reino Unido)</b>	Standard, Médio, Elevado
<b>SARA – Spousal Assault Risk Assessment (CANADÁ)</b>	Baixo, Moderado, Elevado
<b>ODARA – Ontario Domestic Assault Risk Assessment (CANADÁ)</b>	% de agressores com classificação semelhante, superior ou inferior, % de reincidências
<b>VioGén – Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (Espanha)</b>	Não apreciado, baixo, médio, alto e extremo
<b>RVD 1L – RVD 2L – Modelo Português de Avaliação de Risco utilizado pelas Forças de Segurança e o Ministério Público</b>	Baixo, médio, elevado

Fonte: elaboração dos autores.

As escalas de classificação são, em geral, muito semelhantes. A nomenclatura pode variar, mas a ideia é que haja sempre um nível mais baixo do risco, um nível intermediário e um nível mais elevado que indique as situações de perigo extremo e que requerem um conjunto maior de medidas para proteger a vida da mulher.

A classificação do risco permite aos profissionais terem parâmetros para os encaminhamentos que devem ser realizados em cada caso, dando mais segurança aos profissionais (MEDEIROS, 2015), além de contribuir para a melhoria da resposta institucional para atuar de forma preventiva, possibilitando uma melhor gestão dos recursos materiais e humanos disponíveis nos serviços. A classificação do risco permite, por exemplo, identificar aqueles cuja gravidade extrema e risco eminente de ocorrer um feminicídio possa ser mais bem monitorizado pelos profissionais. Experiências como MARAC – *Multi Agency Risk Assessment Conference* (CNMP, 2018; MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016), *Victoria Risk Assessment and Management Panel* (RAMP) (McCulloch, Maher, Fitz-Gibbon, Segrave, & Roffee, 2016) e o atual programa *The Family Violence Multi-Agency Risk Assessment and Management Framework* (MARAM)<sup>17</sup> no estado de Victoria, Austrália, anteriormente mencionados, atuam nessa perspectiva.

16 Tradução nossa.

17 Ver: <<https://www.vic.gov.au/family-violence-multi-agency-risk-assessment-and-management>>.



Dar maior atenção aos casos de gravidade extrema não significa, no entanto, menosprezar ou desconsiderar a gravidade nos casos de baixo ou médio risco. Ao contrário, a escala de classificação do risco permite ter uma visão sistematizada dos casos e elaborar protocolos de atendimentos para cada conjunto identificado. Na perspectiva da prevenção a atuação dos casos de baixo e médio risco são ainda mais importantes por permitirem uma intervenção mais estruturada no fortalecimento das vítimas no processo de tomada de decisão para sair da situação de violência.

Na perspectiva de que é necessário adaptar os modelos existentes à realidade brasileira, com base nas discussões suscitadas na apresentação do FRIDA, esses questionamentos e ponderações devem ser levados em consideração para a pactuação da escala e dos significados atribuídos a eles como parte do processo de construção coletiva de usos do instrumento e gestão da rede.

Finalizando este tópico, é importante observar que as atividades de apresentação do FRIDA nos estados foram de extrema importância para o desenvolvimento das atividades que seguem na elaboração da metodologia de monitoramento da implementação da avaliação de risco. Como afirmado, a proposta de um formulário único para ser utilizado em todo o país configura uma inovação desse projeto e seu maior desafio, uma vez que as estruturas de atendimento são bastante diferentes em cada localidade. A formulação das diretrizes para a implementação com recomendações para aquelas organizações que se interessarem pelo uso do documento requer o compromisso das entidades e dos profissionais para que as orientações gerais se tornem planos de ação adaptados às realidades locais.

### 3.4. O FRIDA NA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER 180

Fruto do Termo de Cooperação assinado entre o CNMP, o CNJ e o Ministério de Direitos Humanos, a partir de 20 de dezembro de 2018 o FRIDA foi incorporado ao atendimento telefônico da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180. Com a proposta de ser um experimento, o formulário foi reduzido a 12 perguntas que deveriam ser integradas aos roteiros de atendimento já utilizados na Central. Nesse primeiro momento optou-se por não utilizar a classificação do risco, considerando a peculiaridade do atendimento telefônico, que dificulta a aplicação da avaliação estruturada feita pelo profissional.

A coordenação da Central de Atendimento à Mulher da Ouvidoria do Ministério dos Direitos Humanos treinou as atendentes para o uso do formulário. A aplicação do FRIDA no Ligue 180 foi automatizada com a inserção de uma tabela eletrônica preenchida no momento do atendimento. Finalizado o registro da denúncia, o relato e o FRIDA eram encaminhados para os pontos focais do Ligue 180 nos Ministérios Públicos e nas delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMS) nos estados.

A primeira avaliação da utilização do FRIDA no Ligue 180 ocorreu em janeiro de 2019, mas o pouco tempo de uso do instrumento e o movimento de transição das equipes do novo governo não permitiram aprofundar a compreensão sobre os limites e vantagens do FRIDA nesse canal de atendimento. A única avaliação ocorreu com relação às perguntas do FRIDA, quando se observou que 11 das 12 perguntas propostas pelo FRIDA já faziam parte do roteiro utilizado pelas atendentes no registro das denúncias, aspecto que foi considerado positivo pela não necessidade de alterações

substantivas no roteiro. A exceção foi a pergunta sobre a ocorrência de violência durante a gravidez ou após parto recente. Por sua pertinência ao contexto da violência entre parceiros íntimos, a pergunta foi incorporada ao roteiro.

### **Etapas de incorporação do FRIDA no Ligue 180**

<b>JANEIRO/2019</b>	Versão reduzida (12 perguntas) aplicada em todos os atendimentos com denúncia, independentemente do tipo de violação, para validar as perguntas realizadas em entrevista em atendimento telefônico
<b>MARÇO/2019</b>	Ajuste do questionário para aplicação apenas em casos de denúncias de violência doméstica
<b>MAIO/2019</b>	Visita da UE para validação da execução do projeto no Brasil e visita à Central de Atendimento
<b>JULHO/2019</b>	Aplicação com 19 perguntas e avaliação de risco. Encaminhamento da denúncia com o FRIDA
<b>SETEMBRO/2019</b>	Aplicação do FRIDA em denúncia de cárcere privado e tentativa de feminicídio em âmbito familiar

Fonte: Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Em março de 2019, já sob nova coordenação, foram realizados novos ajustes na aplicação do formulário. Entre as atividades que se seguiram houve a demanda por ampliar a utilização integral do FRIDA no roteiro de atendimento, incluindo a classificação do risco. A transição no sistema teve início em junho de 2019, e a partir de julho de 2019 todas as denúncias de violência doméstica atendidas no serviço passaram a ser encaminhadas aos pontos focais acompanhadas do formulário e da classificação do risco incorporada com destaque no relato do caso. Os resultados parciais encontram-se abaixo.

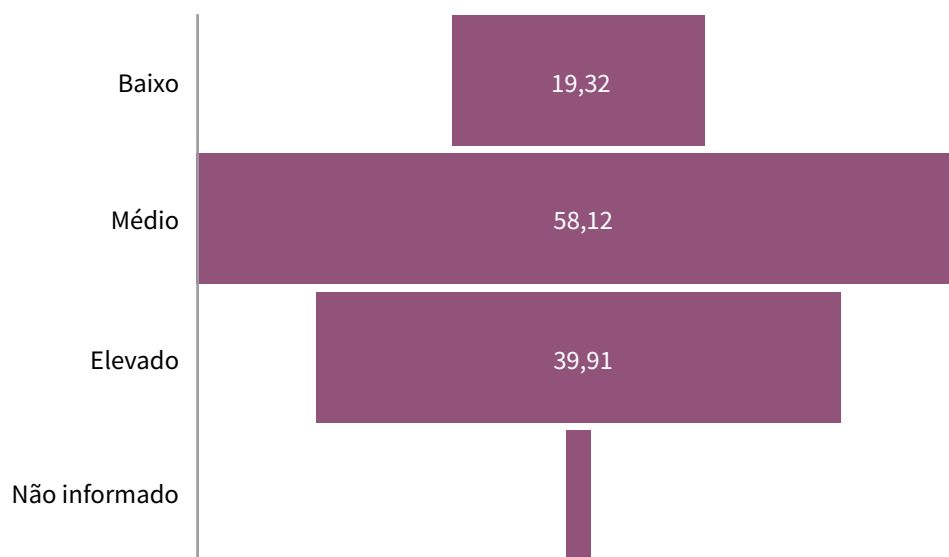
**Distribuição das denúncias atendidas na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 segundo a avaliação de risco (FRIDA) – Julho a Setembro 2019 (%)**

	<b>sim</b>	<b>não</b>	<b>não sabe</b>	<b>não se aplica</b>
A violência vem aumentando de gravidade e/ou de frequência no último mês?	71,6	17,6	5,5	5,3
A senhora/você está grávida ou teve bebê nos últimos 18 meses?	14,9	71,3	3,1	10,7
A senhora/você tem filhos(as) com o(a) agressor(a)? (caso não tenham filhos em comum, registre não se aplica)	46,8	25,0	2,2	26,1
O(A) agressor(a) persegue a senhora/você, demonstra ciúme excessivo, tenta controlar sua vida e as coisas que você faz? (aonde você vai, com quem conversa, o tipo de roupa que usa, etc.)	61,4	23,0	6,0	9,6
A senhora/você se separou recentemente do(a) agressor(a), tentou ou tem intenção de se separar?	61,9	11,2	6,6	20,3
O(A) agressor(a) também é violento com outras pessoas (familiares, amigos, colegas etc.)?	50,5	34,2	8,0	7,3
A senhora/você possui algum animal doméstico? (caso não tenha animal doméstico, registre não se aplica)	36,1	41,9	6,5	15,5
O(A) agressor(a) já a agrediu fisicamente outras vezes?	70,4	20,8	5,3	3,5
Alguma vez o(a) agressor(a) tentou estrangular, sufocar ou afogar a senhora/você?	37,9	39,5	16,4	6,2
O(A) agressor(a) já fez ameaças de morte ou tentou matar a senhora/você?	62,6	23,5	9,6	4,4
O(A) agressor(a) já usou, ameaçou usar arma de fogo contra a senhora/você ou tem fácil acesso a uma arma?	21,9	56,0	14,9	7,1
O(A) agressor(a) já a ameaçou ou feriu com outro tipo de arma ou instrumento?	31,6	47,7	14,3	6,3
A senhora/você necessitou de atendimento médico e/ou internação após algumas dessas agressões?	23,7	57,7	11,0	7,6
O(A) agressor(a) é usuário de drogas e/ou bebidas alcoólicas?	61,3	25,7	7,0	6,0

O(A) agressor(a) faz uso de medicação controlada para alguma doença mental/psiquiátrica?	6,2	73,1	12,8	7,9
A senhora/você já teve ou tem medida protetiva de urgência? (caso não tenha tido medidas protetivas de urgência antes, registre não se aplica)	11,9	51,5	8,1	28,5
O(A) agressor(a) já descumpriu medida protetiva de afastamento ou proibição de contato?	77,4	15,9	2,7	4,0
O(A) agressor(a) já ameaçou ou tentou se matar alguma vez?	22,0	58,2	12,2	7,6
O(A) agressor(a) já obrigou a senhora/você a ter relações sexuais contra a sua vontade?	21,4	45,0	20,1	13,6
O(A) agressor(a) está com dificuldades financeiras, está desempregado/tem dificuldade de se manter no emprego?	37,4	47,2	7,1	8,2

Fonte: Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

### Distribuição das denúncias atendidas na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 segundo a classificação do risco (FRIDA) – Julho a Setembro 2019 (%)



Fonte: Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

O período de observação de utilização do FRIDA na Central de Atendimento à Mulher é muito curto para que se possa realizar qualquer avaliação a partir desses resultados. Eles apenas servem para ilustrar a distribuição dos atendimentos de acordo com a gravidade e futuramente poderão ser utilizados como indicadores de fatores de risco e contribuir para avaliações e mudanças nas políticas públicas. Por isso, o seguimento dessa experiência deve ser incentivado. Embora a

incorporação da avaliação de risco no atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar tenha sido prevista em documentos do governo federal (BRASIL, 2005; BRASIL, 2006; BRASIL, 2015), até 2018 não havia sido testada no atendimento telefônico. A experiência ganha relevância quando se considera que o Ligue 180 é o serviço de maior abrangência no território nacional (por seu acesso gratuito e a distância), se configura como uma das iniciativas mais duradouras da política nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres (com funcionamento ininterrupto desde 2005) e com marcante reconhecimento social como porta de entrada para o acesso das mulheres a informações e aos serviços de atendimento da rede especializada.

Considerando essa importância, é importante que o monitoramento da implementação do FRIDA possa também incluir um módulo de observação ao trabalho do Ligue 180 com a expectativa de contribuir para eventuais correções técnicas e procedimentais no uso do documento pelas atendentes, além de investigar a forma como as informações são transmitidas aos pontos focais e assimiladas na sequência do atendimento pelos serviços.

## 4. METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO FRIDA

### 4.1. AVALIAÇÃO DE PROJETOS: QUADRO GERAL DE PRINCÍPIOS ORIENTADORES

De um ponto de vista mais geral, o definir e aplicar um processo de avaliação tem três grandes propósitos ou utilidades, numa tipologia sugerida por Ferrão (1996): uma utilidade instrumental, que fornece informação que possibilita ajustes ao plano ou aos procedimentos em curso ou já terminados; uma utilidade estratégica, na medida em que permite um envolvimento de todos os atores implicados de alguma maneira no projeto, estimulando a corresponsabilização na prossecução do trabalho tendo em vista os objetivos definidos; e uma utilidade substantiva, na medida em que fornece informação para melhor pensar e programar atividades futuras e não apenas afinar o projeto em curso.

Entendem-se, portanto, as avaliações como

formas deliberadas e racionalizadas de *colocação de questões* e problemas relativos aos processos de decisão e execução de programas, políticas, projetos e investimentos, com recurso a sistemas organizados de *reflexão crítica* a partir de informações recolhidas no decurso do *acompanhamento* desses programas, políticas, projetos e investimentos. O último objetivo consiste em permitir que as pessoas e as instituições envolvidas na concepção, planeamento, gestão e execução julguem o seu trabalho e os resultados obtidos e aprendam com eles (CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996, pp.10-11).

Neste subcapítulo procuraremos recolher e avaliar os principais modelos de avaliação e monitorização de projetos. Em seguida, avançaremos com uma proposta concreta de um modelo de monitoramento e avaliação da implementação do FRIDA que possa fornecer informação útil não apenas para um conhecimento sobre a sua disseminação como também para a consideração das suas potencialidades e dificuldades de implementação.

Nesse levantamento, teremos essencialmente como referencial dois documentos transnacionais sobre monitoramento e avaliação de projetos, são eles: as diretrizes desenvolvidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2010), organização internacional de referência que tem como grandes objetivos a definição e construção de políticas que promovam um crescimento e desenvolvimento sustentáveis e melhoria das condições e níveis de vida<sup>18</sup>. E o *toolkit* para avaliação e monitorização de projetos da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2014), que, ainda que tenha sido concebido para um tópico de ação distinto do que aqui

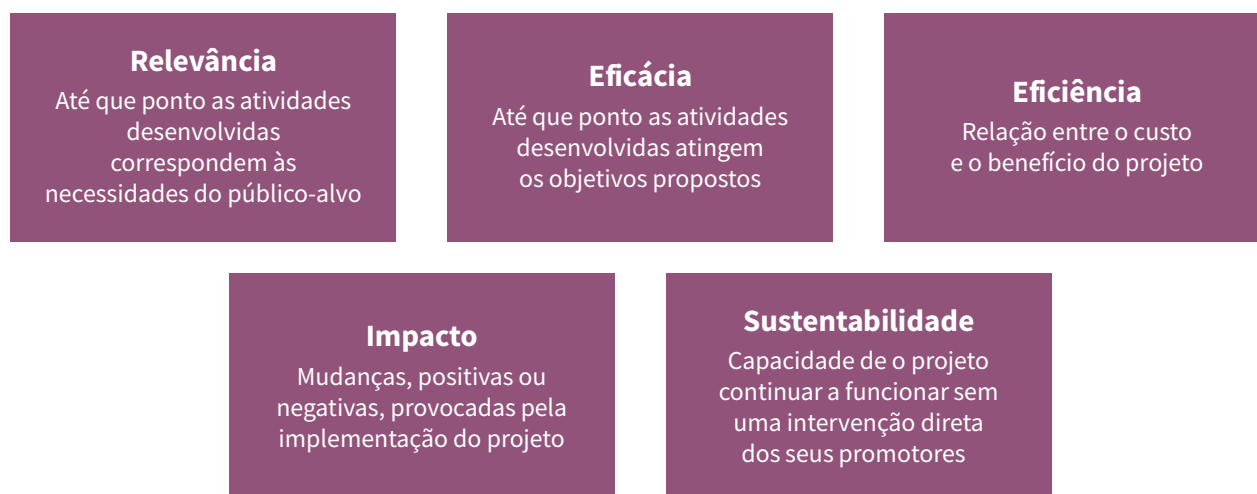
18 Ainda que o Brasil não seja, neste momento, membro integrante da OCDE, é um parceiro-chave dessa organização e contribui de forma substantiva “para o trabalho da OCDE através da participação nos seus órgãos, da adesão aos instrumentos legais da OCDE e da integração nos relatórios estatísticos da OCDE”. O pedido de adesão do Brasil à OCDE está atualmente sob consideração do Conselho da Organização (OECD, 2018).

trabalhamos, pode contribuir de forma importante enquanto referencial para construção de uma metodologia de avaliação.

Tal como define a OCDE,

Avaliação é a análise sistemática e objetiva de um processo, projeto, programa ou política em curso ou concluído, no seu desenho, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância e o cumprimento dos objetivos, a eficiência do desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis, permitindo a incorporação das lições aprendidas no processo de tomada de decisão dos destinatários e doadores. A avaliação também se refere ao processo de determinar o valor ou o significado de uma atividade, política ou programa<sup>19</sup> (OECD, 2010, p. 4).

### Cinco principais critérios de avaliação definidos pela OCDE (2010)



Ainda de acordo com as orientações gerais da OCDE, independentemente do modelo de monitoramento específico que se venha a definir, é fundamental que respeite um conjunto de princípios orientadores que passam por:

- O modelo de avaliação deve ser construído de forma clara, identificando quais são os atores institucionais envolvidos e quais são as suas competências e responsabilidades no desenvolvimento do projeto;
- O processo de avaliação deve ser conduzido por atores/entidades autônomos dos envolvidos/implicados na implementação, procurando garantir imparcialidade nas suas apreciações, conclusões e recomendações<sup>20</sup>;

19 Tradução nossa.

20 Os organismos inter/transnacionais tendem a defender um modelo de avaliação externa, como é o caso da OCDE. Ou seja, tal como referido, que quem avalia devem ser atores não implicados no processo de produção e aplicação da medida ou da política. No entanto, existem outras posições relativamente a essa questão. Como refere Ferrão, “diversos países da União Europeia possuem tradições muito distintas nesta matéria. Em Inglaterra e na Holanda, por exemplo, dominam as práticas de avaliação interna e reconhece-se-lhes suficiente objectividade para não serem postas em causa” (1996, p. 40).

- O processo de avaliação deve ser o mais transparente possível, para o que contribuirá uma disseminação alargada dos resultados;
- É importante que os agentes envolvidos na construção e na implementação do projeto sejam ouvidos no processo de avaliação;
- É fundamental que os beneficiários do projeto sejam ouvidos no processo de avaliação por forma a promover uma melhor avaliação do impacto nos destinatários;
- A informação gerada pelo processo de avaliação deve ser apresentada de forma clara e concisa e deve ser de fácil acesso, devendo o relatório de avaliação conter:
  - um resumo executivo;
  - uma descrição da metodologia de avaliação utilizada;
  - os principais resultados obtidos;
  - conclusões e recomendações.
- O plano de avaliação deve ser claro, e as atividades/parâmetros a serem avaliadas devem ser claramente definidos, eventualmente organizados em categorias, devendo conter:
  - definição dos objetivos e do âmbito da avaliação, que fornecerão um guia preciso do que será alvo de avaliação, contribuindo igualmente para a clara definição do alcance das conclusões e recomendações;
  - identificação dos públicos-alvo e dos intervenientes do projeto;
  - descrição da metodologia a ser implementada para a avaliação;
  - determinação dos recursos e tempo necessários para conduzir a avaliação.

Ainda que existam modelos e diretrizes para a definição de metodologias e instrumentos de avaliação, não existe um modelo ou instrumento com aplicabilidade universal, na medida em que os “procedimentos desenvolvem-se em ambientes culturais, institucionais e organizacionais muito distintos” (FERRÃO, 1996, p. 32), pelo que os diferentes contextos vão necessariamente implicar modelos e instrumentos adaptados às especificidades desses mesmos contextos.

Além dos critérios acima, outros a serem considerados são aqueles relativos a:

- utilidade, na medida em que deve gerar informações práticas e estratégicas úteis para o apoio à tomada de decisão;
- viabilidade – considerando que os recursos disponíveis não são ilimitados, o plano de monitoramento/avaliação deve ser realista e prático;
- ética, sempre com o princípio de respeito pelos atores envolvidos;
- precisão, no sentido em que deve fornecer recomendações tecnicamente precisas e úteis (WHO, 2014).



A metodologia de avaliação é definida por um conjunto de fatores relacionados à sua finalidade, à etapa de desenvolvimento do projeto, aos agentes/instituições participantes, ao tipo de projeto/programa/política ou ação que esteja sendo desenvolvida, ao tipo de informação produzida e às formas de coleta, sistematização e análise, entre outros. A seguir são detalhados alguns dos fatores de interesse para este projeto. Ao final desse item encontra-se um quadro sintetizando outros fatores relevantes.

### **A metodologia segundo a etapa de implementação do projeto**

A avaliação pode, de uma forma genérica, ser aplicada em diferentes momentos de implementação de um projeto, o que vai, necessariamente, visar a diferentes objetivos. Podemos falar de uma avaliação prévia (*ex ante*), que, tipicamente adequada ao momento que precede a implementação do projeto, visa sobretudo a analisar as condicionantes da implementação, tanto em nível da capacidade de resposta como da identificação dos intervenientes relevantes. Poderá ser uma avaliação de acompanhamento (*on going*), que, sendo realizada durante a implementação do projeto, pode ter impacto na própria organização e nas operações, na medida em que tem como objetivo detectar dificuldades de implementação e procurar introduzir correções. Pode ainda considerar-se uma avaliação de impacto (*ex post*), que, desenvolvida após a conclusão do projeto, pretende perceber até que ponto o projeto alcançou os objetivos propostos, que efeitos teve e que mudança provocou (CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996).

### **A metodologia segundo os agentes e o tipo de participação no projeto e no processo de avaliação**

De acordo com os agentes que participem da avaliação, a literatura indica pelo menos três modelos:

- autoavaliação (ou avaliação interna), que corresponde, como a própria designação sugere, a uma forma de recolha de informação em que são os próprios intervenientes a avaliar os processos/projetos e tem como principais vantagens “a facilidade com que as aprendizagens e os contributos se incorporam nos agentes, o volume de informação produzida e tornada disponível e a facilidade em controlar a responsabilidade do avaliador face aos resultados e consequências da avaliação” (CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996, p. 13).
- avaliação externa, onde quem avalia/monitora são atores exteriores à organização/projeto em avaliação. Como referem Capucha e colaboradores,

as vantagens e desvantagens da avaliação externa são, globalmente, as inversas da autoavaliação: o que se perde em riqueza da informação disponível e em interiorização do processo avaliativo e seus resultados, ganha-se em distanciamento crítico, em autoridade, em rigor técnico-metodológico e em distinção entre objectivos de intervenção e objectivos de avaliação. Com frequência, no entanto, as avaliações externas têm-se refugiado em metodologias de pesquisa que pouco promovem a reflexividade e são pouco flexíveis quanto à interacção com o agente avaliado (1996, p. 13).

- ♦ avaliação mista, ou interativa, que combina as duas abordagens anteriores e promove a colaboração entre os avaliadores e os intervenientes nas atividades avaliadas, ou seja, a avaliação externa inclui informação de um processo de autoavaliação.

### **A metodologia segundo o âmbito de incidência**

Caso a avaliação incida sobre o desempenho dos intervenientes, estaremos sobretudo a medir resultados, ou seja, a avaliar se, e até que ponto, os objetivos traçados foram alcançados, sobretudo numa lógica de avaliação da eficácia. Quando se pretende avaliar também os processos, são incluídas na análise dimensões que dizem respeito não só à eficácia, mas também à forma como os objetivos foram (ou não) atingidos. Para além disso, pode-se optar por uma avaliação que recaia sobre os próprios objetivos do projeto e sobre a forma como este se enquadra no contexto de política e programas mais abrangentes. Uma quarta estratégia de avaliação consiste em fazer uma análise prospetiva com o objetivo de estudar a viabilidade de alargamento e desenvolvimento do projeto (CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996).

### **A metodologia segundo a coleta de dados**

Tal como refere Capucha (2008), a produção de informação pode ser desenvolvida por meio de duas abordagens: uma mais clássica no contexto das ciências sociais (que inclui os inquéritos por questionário, as entrevistas, a observação ou a análise de dados secundários, documentais ou estatísticos) e outra mais característica do contexto da investigação-ação, em que se privilegia a colaboração com os atores envolvidos no processo de implementação e desenvolvimento do projeto. A primeira tende a ter um carácter mais objetivo, na medida em que está menos subordinada aos sistemas de valores dos atores envolvidos; contudo, não é tão propensa a “gerar visões partilhadas indispensáveis para o desenvolvimento do projecto” (CAPUCHA, 2008, p. 21) que se transformam, respetivamente, numa desvantagem e numa potencialidade na segunda abordagem.

Nessa segunda abordagem podem ser incluídas as técnicas de painéis de atores, grupos focais e comissões de acompanhamento. Os painéis de atores constituem-se a partir da identificação de atores-chave, que “podem ser tanto atores internos como externos ao sistema em estudo, desde que tenham um forte impacto na sua evolução” (CALDAS & PERESTRELO, 2000, p. 4) para a discussão de questões consideradas como centrais para a avaliação. Os grupos focais consistem em entrevistas em grupo em que é dado destaque a um tópico de discussão específico e onde há um interesse em compreender a forma como os indivíduos debatem o tema enquanto membros de um determinado grupo (BRYMAN, 2016). Já as comissões de acompanhamento, que podem ter atribuições específicas diversas, consoante o domínio de atuação, têm como objetivo geral o acompanhamento das atividades de um determinado projeto no sentido de ir avaliando a prossecução dos objetivos delineados (EUROPEAN COMMISSION, s.d.). Não obstante as diferenças entre essas técnicas, todas elas têm em comum o fato de se centrarem na partilha de informação de grupos de atores relevantes.

Ainda sobre a coleta de dados e análise crítica, existem várias técnicas, entre as quais uma bastante utilizada é a SWOT, que consiste na elencação das forças (*strengths*) e das fraquezas (*weaknesses*) das organizações/projetos pela análise dos seus recursos e competências e das oportu-

tunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*), identificadas pela análise do contexto de operação do projeto/organização (STACEY, 1993).<sup>21</sup>

Dadas as limitações e potencialidades de cada uma das abordagens – mais clássica ou mais no contexto da investigação-ação –, pode-se considerar como proveitosa uma abordagem que combine as duas vertentes. Como sugere Capucha, uma forma de conseguir isso

consiste em identificar, a partir dos métodos de pesquisa mais comuns, os factores e elementos mais relevantes de caracterização do contexto e, posteriormente, solicitar aos agentes constituintes dos painéis, dos *grupos focais* ou das comissões de acompanhamento que os validem, agrupem, hierarquizem e, se for o caso, estabeleçam nexos de causalidade linear ou múltipla entre esses factores e elementos (2008, p. 21).

### Fatores que influenciam as modalidades de avaliação (adaptado de CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996)

#### Dimensão dos objetos

- A dimensão das organizações e a abrangência dos contextos não implicam necessariamente uma complexidade proporcional do processo de avaliação

#### Intervenientes no processo de avaliação

- Autoavaliação
- Avaliação externa
- Avaliação mista

#### Natureza do objeto

- Natureza do objeto
- Avaliação prévia
- Avaliação de acompanhamento
- Avaliação de impacto
- Avaliação interativa

21 Variações do modelo SWOT são encontradas em técnicas como: “construção de (i) ‘nuvens dos problemas e ameaças’ e ‘nuvens das oportunidades e recursos’, de (ii) ‘árvores de problemas e ameaças’ e ‘árvores de oportunidades e recursos’ e ainda de (iii) ‘espinhas de problemas e ameaças’ e ‘espinhas de oportunidades e recursos’” (Capucha, 2008, p. 20), cujos princípios são semelhantes aos da análise SWOT.

### **Objetivo da avaliação**

- Avaliação contraditória ou múltipla
- Avaliação orientada para a utilização
- Avaliação orientada para a pesquisa

### **Âmbito de incidência**

- Sobre o desempenho dos intervenientes
- Sobre os processos
- Sobre os objetivos e sua pertinência
- Análise prospectiva de cenários de evolução

### **Destinatários principais**

- Intervenientes diretos nas atividades avaliadas
- Dirigentes das organizações responsáveis
- Instituições financiadoras ou tutelares
- Destinatários das intervenções avaliadas
- Públicos mais difusos (ex: opinião pública) ou potenciais (ex: agentes ligados a futuros programas)

### **Tipos de dados**

- Descritivos/avaliativos
- Quantitativos/qualitativos
- Realização física e financeira/processo e impacto
- Extensivos/intensivos
- Modelos e tipologias

### **Suportes de recolha**

- Análise documental
- Entrevistas/focus groups
- Observação
- Questionários
- Dados estatísticos

## Produtos

- Relatórios
- Sessões de informação/formação
- Reuniões de debate
- Bases de dados
- Publicações

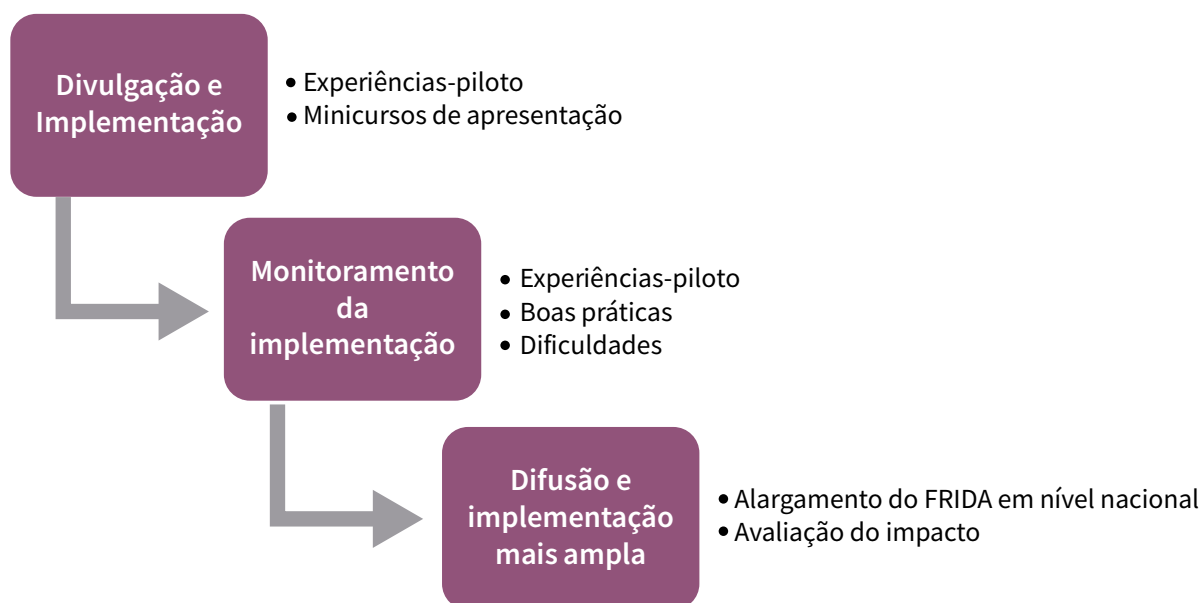
Face à multiplicidade de elementos e de abordagens disponíveis, é importante fazer uma breve sistematização dos elementos fundamentais acima descritos e que sustentam as opções metodológicas apresentadas no ponto seguinte para o monitoramento da implementação do FRIDA:

- Avaliação consiste numa **análise sistemática e objetiva** de um processo (OECD, 2010);
- O modelo de monitoramento fará uma **avaliação de acompanhamento** (*on going*), na medida em que procurará detectar dificuldades de implementação e procurar introduzir correções (CAPUCHA, ALMEIDA, PEDROSO, & SILVA, 1996);
- O modelo de monitoramento deverá ter uma **utilidade instrumental**, que fornece informação que possibilita ajustes ao plano ou aos procedimentos em curso ou já terminados, e **substantiva**, fornecendo informação para melhor pensar e programar atividades futuras (FERRÃO, 1996);
- O processo de avaliação deve ser **o mais transparente possível**, o que contribuirá para uma disseminação alargada dos resultados (OECD, 2010; WHO, 2014);
- É importante que os **agentes envolvidos na construção e na implementação do projeto sejam ouvidos** no processo de avaliação, promovendo a corresponsabilização dos atores envolvidos (OECD, 2010; WHO, 2014);
- O **plano de avaliação deve ser claro, e as atividades a avaliar devem ser nitidamente definidas**, devendo conter: definição dos objetivos e do âmbito da avaliação; identificação dos públicos-alvo e dos intervenientes do projeto (incluindo competências e responsabilidades); descrição da metodologia a ser implementada para a avaliação; determinação dos recursos e tempo necessários para conduzir a avaliação (OECD, 2010; WHO, 2014);
- Será considerada uma **avaliação de carácter misto**, combinando uma avaliação externa com um processo de autoavaliação (Capucha, Almeida, Pedroso, & Silva, 1996; WHO, 2014).

É importante chamar a atenção para o fato de o FRIDA estar numa fase inicial do trabalho de disseminação e implementação, tendo somente sido ainda adotado por um número reduzido de estruturas. Face a isso, importa-nos focar agora nas monitorizações-piloto da implementação do FRIDA, procurando as boas práticas que estão sendo testadas e as dificuldades encontradas nas

localidades onde se encontra em uso. Só depois de feita essa avaliação será possível ter elementos para pensar de forma sustentada o alargamento do FRIDA em nível nacional. Num momento posterior, em que o FRIDA conte já com um acumulado de experiência relevante, dever-se-á considerar uma avaliação do seu impacto<sup>22</sup>.

### Fases de implementação do FRIDA



## 4. 2. PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO FRIDA

Apesar da proliferação de modelos e de formulários destinados à avaliação do risco em casos de violência familiar e contra as mulheres (ver LISBOA, TEIXEIRA & PASINATO, 2019), verifica-se uma escassez de estudos empíricos que tenham como objetivo a avaliação da implementação de instrumentos de avaliação de risco (NORTHCOTT, 2012).

Embora exista bastante literatura relativamente à avaliação dos instrumentos de avaliação de risco propriamente ditos e das diferentes escalas neles utilizados (HANSON, HELMUS, & BOURGON, 2007; WILLIAMS & GRANT, 2006; MESSING & THALLER, 2013; CATTANEO & GOODMAN, 2005; WILLIAMS & HOUGHTON, 2004; BOWEN, 2011; CAMPBELL, WEBSTER, & GLASS, 2009), praticamente não foram encontrados documentos que avaliassem a implementação de modelos de avaliação de risco. Isto não significa necessariamente que esses estudos de monitoramento da implementação não tenham sido realizados, pode simplesmente significar que os seus resultados não foram tornados públicos. É o caso português. Segundo informação fornecida por um *stakeholder* da Secretaria-Geral da Administração Interna, o instrumento de avaliação de risco em uso em Portugal pelas Forças de Segurança e pelo Ministério Público foi já alvo de duas monitoriza-

22 Por exemplo, na Austrália, a avaliação do modelo de avaliação e de gestão do risco usado no estado de Victoria foi levada a cabo passados praticamente dez anos da sua implementação (ver MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016).

ções, cujos resultados não estão, contudo, disponíveis ao público por se tratarem de documentos internos do Ministério da Administração Interna.

A propósito da avaliação da implementação, tivemos acesso a um relatório, elaborado pela Universidade de Monash, sobre o modelo de avaliação e de gestão do risco usado no estado de Victoria (o já referido *Common Risk Assessment Framework* – CRAF) e que contém informações que poderão ser úteis para o presente trabalho, apesar de aquele ter sido desenvolvido em circunstâncias bastante diferentes, nomeadamente no que diz respeito à maturidade da implementação (o CRAF teve essa avaliação passados praticamente dez anos da sua implementação).

Nesta fase ainda inicial do trabalho de disseminação e implementação do FRIDA, importa-nos focar no monitoramento da implementação e não no estudo ou reformulação do instrumento. Esse trabalho só poderá ser feito muito mais tarde, quando existir suficiente experiência de implementação acumulada. De fato, é sobretudo importante que, neste momento, a avaliação se foque sobretudo na recolha de informação que permita obter resultados que sustentem um plano de disseminação mais alargado e sustentável do FRIDA.

Mais do que identificar falhas, o monitoramento do emprego do FRIDA procurará, nesta fase inicial de implementação e disseminação, ter uma utilidade instrumental e substantiva, seguindo a tipologia de Ferrão (1996), buscando informações que permitam, por um lado, o afinamento da metodologia de implementação e, por outro lado, pensar e programar atividades futuras. Procurar-se-á, portanto, elaborar um modelo de monitoramento do emprego do FRIDA que permita a recolha de informação útil não apenas para um conhecimento sobre a sua disseminação como também para a consideração das suas potencialidades e dificuldades de implementação, de modo a permitir um planeamento mais sustentado e sustentável da sua disseminação. Nesse sentido, caracteriza-se, dado o momento em que o projeto se encontra, como uma avaliação de acompanhamento, na medida em que, como definem Capucha e colaboradores (1996), procurará detectar dificuldades de implementação e procurar introduzir correções.

Para além dos trabalhos científicos e das recomendações das organizações internacionais de referência mencionadas, o modelo de monitoramento da implementação do FRIDA teve em consideração a informação obtida nos minicursos realizados em 15 estados brasileiros, sistematizada no item 2.3.1. deste relatório. Foram também utilizadas as diretrizes e orientações para implementação e uso do FRIDA.

## **Diretrizes para implementação da avaliação e gestão do risco para mulheres em situação de violência doméstica e familiar (CNMP, 2019, p. 46)**

### **Etapa 1**

- ♦ Identificação de instituições parceiras
- ♦ Pactuação do projeto: compromisso de todos

### **Etapa 2**

- ♦ Construção de protocolos conjuntos de atuação (documentos e fluxos)
- ♦ Protocolos de acompanhamento dos casos
- ♦ Pactuação da gestão de risco
- ♦ Capacitação de todos os profissionais e treinamento específico para avaliação e gestão do risco

### **Etapa 3**

- ♦ Implementação experimental: pré-teste do instrumento, dos protocolos e fluxos. Monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. Revisão dos instrumentos, protocolos e fluxos

### **Orientações para uso do formulário no atendimento às mulheres (CNMP, 2019)**

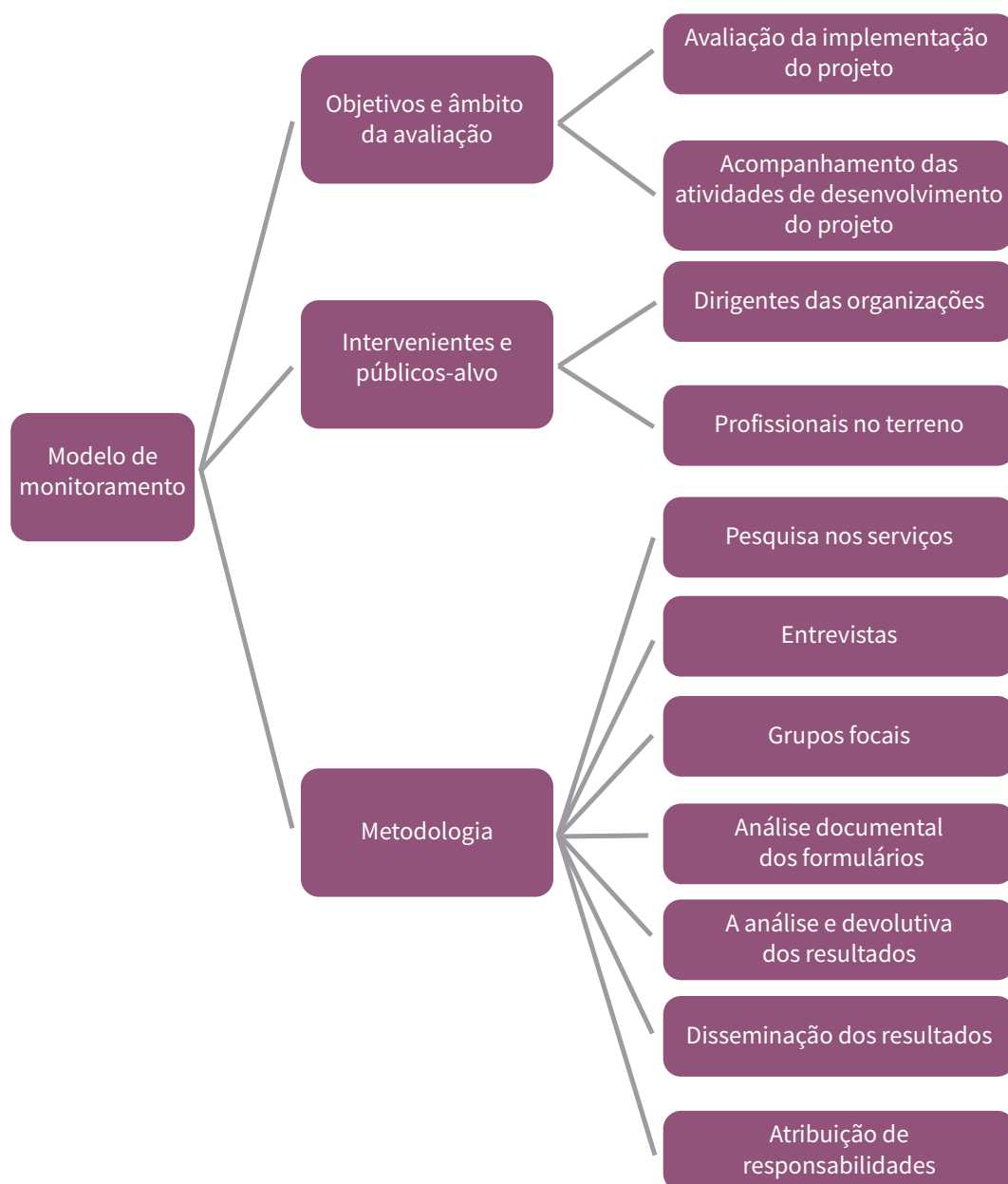
1. O formulário foi desenvolvido para ser preenchido por profissional devidamente capacitado. Sua aplicação deve ser realizada durante o atendimento, e a mulher deverá ser informada sobre o uso do instrumento, sua finalidade e a importância em registrar as respostas para cada pergunta.
2. A avaliação de risco deverá ser realizada no primeiro contato que a mulher estabeleça com um serviço – seja uma delegacia de polícia, centro de referência ou por meio das equipes multidisciplinares de promotorias, defensorias ou juizados/varas especializadas.
3. Para assegurar a qualidade, integridade e correto uso das informações, as perguntas serão feitas independentemente de as informações já terem sido registradas em outros documentos durante o atendimento.
4. A leitura das perguntas será realizada uma a uma, com preenchimento das alternativas correspondentes (sim, não, não sabe, não se aplica). Ao final, juntamente à mulher, o profissional poderá definir os encaminhamentos possíveis e mais adequados ao caso.
5. Além de orientar os encaminhamentos, uma cópia do formulário deverá ser anexada à solicitação de medidas protetivas de urgência, que será enviada ao Poder Judiciário. A informação contida no formulário deverá fundamentar a solicitação da medida protetiva e será relevante para a análise e concessão da medida. Por essa razão, magistrados e equipe



técnica do Poder Judiciário também devem ser capacitados quanto ao uso e importância dessas informações.

6. O documento está composto por duas partes: na primeira encontra-se o formulário com 19 perguntas cujas respostas devem ser assinaladas como sim, não, não sabe ou não se aplica.
7. A segunda parte do formulário é para preenchimento pelo profissional, que, considerando o conjunto de informações obtidas no atendimento, poderá registrar informações adicionais e uma avaliação do caso.
8. Após o preenchimento integral do documento, o profissional deverá registrar uma avaliação da gravidade do risco. Uma avaliação dessa gravidade é solicitada para que possa orientar outros profissionais que venham a fazer o atendimento posteriormente.
9. É fundamental considerar que a situação de violência é dinâmica e que o risco pode se alterar ao longo do tempo. Por isso, o formulário deve ser reaplicado sempre que forem identificadas mudanças no contexto da violência, no comportamento do agressor e nas condições emocionais da vítima.
10. A reavaliação será parte do monitoramento da situação e de acordo com prazo estipulado entre os serviços, por isso é importante que o instrumento seja de uso compartilhado e adaptado aos serviços especializados da rede local de atendimento.
11. Além das equipes policiais das delegacias especializadas e não especializadas de atendimento à mulher, os centros de referência especializados de atendimento às mulheres, casas-abrigo e Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), as equipes multidisciplinares das Varas/Juizados de Violência Doméstica e Familiar, Promotorias especializadas e Defensorias Especializadas devem ser treinadas para aplicação do formulário sempre que houver necessidade.
12. A definição da forma de preenchimento (formulário impresso, formulário eletrônico) e o fluxo do atendimento serão definidos pelo serviço e a dinâmica da coleta de informações.
13. Além do formulário, outros documentos como protocolos e fluxos de documentos, pessoas e informações deverão ser definidos e compartilhados em cada localidade, de acordo com a existência dos serviços especializados e seu grau de articulação institucional.

## Estrutura do modelo de monitoramento da implementação do FRIDA



### Objetivos e âmbito da avaliação

#### Objetivos

Esse modelo de monitoramento tem como objetivo descrever e analisar o processo de implementação e uso do FRIDA, procurando conhecer a extensão e consistência da sua aplicação, como também produzir conhecimento sistematizado acerca das potencialidades e dificuldades de implementação do ponto de vista dos seus utilizadores.

## **Âmbito de incidência**

O monitoramento incidirá sobre os processos para a incorporação do FRIDA na rotina de atendimento dos serviços e terá em conta a percepção relativamente aos objetivos e sua pertinência. Deverá ainda contribuir para uma análise prospectiva buscando coletar insumos sobre a viabilidade de alargamento e desenvolvimento do projeto, recuperando e adaptando a tipologia descrita por Capucha e colaboradores (1996). Considerando as diretrizes para implementação do FRIDA, a incidência deverá abranger duas dimensões de observação: a primeira buscará conhecer o processo de incorporação do FRIDA nas rotinas internas de cada serviço que o tenha adotado ou esteja em transição para a adoção; a segunda dimensão buscará documentar as estratégias de gestão do risco e se dedica a compreender como são estabelecidos os fluxos de comunicação de documentos e de informações entre os serviços, bem como as dinâmicas de encaminhamento e acompanhamento das mulheres para os atendimentos. Uma terceira dimensão poderá ainda ser contemplada com a avaliação da implementação do FRIDA no Lige 180.

## **Intervenientes e públicos-alvo**

O FRIDA foi proposto como instrumento para ser adotado por todos os serviços que atendem mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Por se tratar de um instrumento de apoio à implementação da Lei Maria da Penha, inicialmente foi direcionado aos serviços da rede especializada – Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, Centros de Referência Especializados de Atendimento às Mulheres, casas-abrigo, promotorias especializadas, núcleos de atendimento especializados nas defensorias públicas, equipes multidisciplinares dos juizados/varas especializadas. Rapidamente o interesse pelo instrumento mostrou a possibilidade de sua expansão para uso nos serviços de saúde, centros de referência da assistência social e pela Polícia Militar.

Na medida do possível e de acordo com a realidade local, será incentivada a participação de todos os serviços e profissionais envolvidos no uso do FRIDA. O alargamento da participação a todos os agentes e organizações poder-se-á revelar muito útil em vários níveis, na medida em que potencializa a comunicação e a consideração de diferentes perspectivas, fomentando ainda a responsabilização dos diferentes intervenientes<sup>23</sup> (WHO, 2014).

Os resultados da avaliação serão destinados prioritariamente para os dirigentes das instituições responsáveis, já que são eles os agentes com capacidade de definição/correção de políticas. Isto não significa, contudo, que as suas conclusões não possam ser trabalhadas em conjunto com os profissionais que atendem no dia a dia dos serviços. Da mesma forma como são importantes para conhecer os resultados, esses dirigentes também deverão ser escutados acerca dos desafios e das soluções para a implementação do FRIDA nos serviços sob sua coordenação.

Dada a natureza do objeto de estudo – aplicação de um instrumento que introduz uma dinâmica nova no trabalho diário das organizações –, a metodologia de monitoramento adota abordagem mista com técnicas de autoavaliação e de avaliação externa, combinação de aborda-

---

23 Exemplo disso é o fato de o monitoramento levado a cabo pela Universidade de Monash ter contado com a participação de mais de 1100 pessoas e de 127 organizações e com uma comissão consultiva de 16 peritos de diferentes áreas de atuação (MCCULLOCH, MAHER, FITZ-GIBBON, SEGRAVE, & ROFFEE, 2016).

gens que permite tanto o distanciamento do objeto em estudo como a riqueza da informação que provém daqueles que lidam diariamente com as atividades avaliadas.

Uma vez que não se trata de uma avaliação de impacto, as mulheres beneficiárias dos serviços não serão incluídas nessa etapa do projeto, devendo ser posteriormente ouvidas.

### **Metodologia do monitoramento**

A avaliação da implementação do FRIDA utilizará tanto informações de tipo quantitativo como de tipo qualitativo para, por um lado, garantir a coleta sistemática e padronizada de dados e, por outro lado, ter instrumentos que permitam a qualificação da informação quantificada recolhida. O modelo inclui: a aplicação de questionários para autoavaliação e realização de entrevistas semiestruturadas, a realização de grupos focais, numa combinação entre uma abordagem mais clássica no contexto das ciências sociais e outra mais ligada ao contexto da investigação-ação, privilegiando a participação ativa dos agentes envolvidos no processo (CAPUCHA, 2008); e uma análise documental de uma amostra de formulários preenchidos.

As informações coletadas permitirão avaliar os processos de decisão, os avanços e as dificuldades encontradas para que o FRIDA seja integrado ao atendimento nos serviços. O uso dessas informações permitirá revisar as diretrizes de implementação e, se necessário, elaborar novas orientações. Apresentam-se de seguida as técnicas e instrumentos para a coleta desses dados e informações.

### **Pesquisa nos serviços e organizações de diferentes áreas de intervenção**

A pesquisa deverá abranger os serviços que trabalham no apoio e proteção de mulheres vítimas de violência familiar, e não apenas naquelas que usam o FRIDA. Diferentes técnicas e instrumentos serão utilizados para essa abordagem.

Nos serviços que já adotam o FRIDA deverá ser realizada pesquisa com uso de questionário focado essencialmente em questões que procurem avaliar o processo de implementação do FRIDA. Nesse sentido, propõe-se a organização do questionário em dois blocos de questões, um mais orientado para o estudo da implementação do FRIDA; outro mais ligado ao instrumento em si.

O questionário será disponibilizado para autopreenchimento. Para facilitar o registro e armazenamento das informações, o instrumento poderá ser elaborado em formato eletrônico (com uso de ferramentas como googleDoc, SurveyMonkey ou similar) e distribuído aos participantes por meio de link disponibilizado por e-mail. O procedimento possibilita maior segurança aos respondentes com relação à privacidade no acesso às informações.

## Modelo de Questionário

[Breve texto introdutório para contextualizar o questionário e chamar a atenção para importâncias da participação. Garantir a confidencialidade das respostas dadas]	Justificativa
<b>A. Implementação do FRIDA</b>	
1. Usa o formulário de avaliação de risco FRIDA na sua prática diária? a) Se não, por que não usa? Conhece/usa outro formulário de avaliação de risco? [elaborar...] TERMINAR QUEST	Avaliar o grau de utilização/disseminação do FRIDA Avaliar e compreender a resistência à utilização
2. Aplica o FRIDA em todos os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres que lhe chegam?	Avaliar a consistência da aplicação
3. Aplica o FRIDA logo no 1º atendimento?	Avaliar orientação 2
4. Aplica o FRIDA na íntegra, mesmo que já tenha recolhido algumas das informações em outros documentos durante o atendimento?	Avaliar orientação 3
5. Quando aplica o FRIDA, lê as perguntas e regista as respostas uma a uma?	Avaliar orientação 4
6. Usa a informação do formulário para definir o encaminhamento mais adequado?	Avaliar orientação 4
7. Quando solicita medidas protetivas de urgência, fundamenta o pedido com os resultados do formulário? E anexa uma cópia do FRIDA ao pedido?	Avaliar orientação 5
8. Quando percebe/tem informação sobre alterações ao contexto da violência, reaplica o FRIDA?	Avaliar orientação 9
9. Sente-se apto para aplicar o FRIDA?	Avaliar a autopercepção de capacidades Avaliar orientação 1
10. Considera que o FRIDA é uma ferramenta útil para o trabalho da sua organização? (escala)	Avaliar a percepção sobre a utilidade do FRIDA
11. Considera que o FRIDA é uma ferramenta útil na prevenção e combate à violência familiar contra a mulher?	Avaliar a percepção sobre a utilidade do FRIDA para o objetivo geral de prevenção e combate à violência familiar contra a mulher
12. Considera que a estratégia do FRIDA está adequada aos restantes instrumentos de política de prevenção e combate à violência familiar contra a mulher?	Avaliar o grau de coerência do FRIDA com os restantes instrumentos de política
13. Considera que seria proveitoso o alargamento do FRIDA a todas as instituições em nível nacional?	Avaliar a percepção do desenvolvimento do FRIDA no futuro

<b>B. Formulário FRIDA</b>	
14. Usa o formulário em papel ou em aplicativo digital?	Avaliar a experiência de usabilidade
15. Se pudesse escolher, qual preferiria?	Avaliar a orientação 12
16. Considera que é um instrumento fácil de aplicar?	Avaliar a experiência de usabilidade
17. Faz uso da grelha de classificação para avaliar o nível de risco?	Avaliar resistências/dificuldades do uso da grelha de classificação
18. Quais lhe parecem ser os benefícios do FRIDA no contexto do atendimento?	Avaliar o grau de conhecimento e compreensão da abordagem do FRIDA
19. Quais lhe parecem ser as limitações do FRIDA no contexto do atendimento?	Avaliar o grau de conhecimento e compreensão da abordagem do FRIDA
20. Usa o formulário tal como foi construído ou sentiu necessidade de fazer alterações/ajustes? a) Que alterações fez e por quê?	Perceber até que ponto o formulário responde às especificidades do serviço prestado pela organização  Recolher informação que permita começar a pensar em alterações ao formulário

No que diz respeito às questões relacionadas com o formulário propriamente dito, é mais aconselhável manter as perguntas abertas, por forma a dar liberdade aos respondentes para se exprimirem nas suas próprias palavras. Tendo em conta que nas organizações onde o FRIDA já está em uso a sua aplicação é ainda muito recente, não é possível ainda antecipar um conjunto delimitado de categorias de resposta mais prováveis.

Com relação aos serviços que não adotam o FRIDA no atendimento às mulheres em situação de violência, as entrevistas semiestruturadas com profissionais de nível superior na organização (gerentes, coordenadores, diretores etc.) permitirão identificar os principais argumentos com relação à não utilização e à possibilidade de esse uso ocorrer em futuro próximo.

### **Entrevistas semiestruturadas**

Gestores e responsáveis pelos serviços (coordenadores, diretores, secretários) deverão, na medida do possível, ser integrados no processo de avaliação da implementação do FRIDA, uma vez que são os responsáveis pela elaboração de projetos de apoio à implementação do documento nos serviços e pela articulação intersetorial. A atividade dependerá de uma prospecção prévia para identificar em cada localidade os serviços para atendimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar e os órgãos de coordenação correspondentes.

Essas entrevistas têm o objetivo de perceber, num nível organizacional superior ao dos técnicos e profissionais de terreno, quais as dificuldades sentidas não apenas no que diz respeito à avaliação do risco, mas sobretudo em relação à gestão do risco. Deverão ser tidos em consideração dois tópicos centrais: (i) capacidade de comunicação e articulação com os restantes órgãos/serviços de contato com as vítimas e agressores; (ii) recursos materiais, financeiros e humanos disponíveis, sem deixar de considerar a natureza do serviço que é prestado pelo serviço e a capacitação dos profissionais da organização.

## **Grupos focais**

A organização de grupos focais tem como objetivo reunir profissionais de diferentes áreas de atuação por forma a permitir: a) partilha de experiências; b) aprofundamento das visões dos agentes sobre as potencialidades do FRIDA; c) aprofundamento das visões dos agentes sobre as limitações do FRIDA; d) partilha e discussão das dificuldades de organização e cooperação interinstitucional.

Grupos focais consistem em entrevistas em grupo onde é dado destaque a um tópico de discussão específico procurando compreender a forma como os indivíduos debatem o tema enquanto membros de um determinado grupo (BRYMAN, 2016) (neste caso, têm em comum o fato de serem utilizadores do FRIDA) não implicam necessariamente a estruturação de um roteiro rígido a ser cumprido. Aliás, o grau de estrutura na organização de um grupo focal depende em grande medida das preferências e da experiência do pesquisador que conduzirá a atividade. Para os presentes objetivos, tendo em conta que se pretende garantir algum grau de comparabilidade e consistência e que os diferentes grupos focais não serão assegurados pelo mesmo investigador, devem-se definir tópicos de discussão, sem ser, no entanto, necessária a definição de perguntas específicas.

Os tópicos a abordar devem passar necessariamente por:

- i. Partilha de experiências acerca da implementação do FRIDA na organização (processo de incorporação na dinâmica dos atendimentos);
- ii. Vantagens de aplicação de um modelo de avaliação de risco e particularmente da aplicação do FRIDA;
- iii. Dificuldades de aplicação de um modelo de avaliação de risco e particularmente da aplicação do FRIDA;
- iv. Grau de coerência do FRIDA com os restantes instrumentos de política;
- v. Gestão do risco com base no FRIDA, incluindo experiências e dificuldades do trabalho em rede.

## **Análise documental dos formulários**

Paralelamente à percepção dos/as profissionais relativamente ao uso do FRIDA, é importante fazer uma apreciação externa do seu preenchimento, com uma dimensão tanto quantitativa como qualitativa.

Para tal, em cada organização que aplica o FRIDA, deverá ser recolhida uma amostra aleatória de 10% dos formulários preenchidos. Porque a implementação do FRIDA está ainda numa fase inicial do seu emprego, é importante que, caso haja mais do que um/a profissional a proceder aos atendimentos, a amostra recolhida possa abranger todos/as os/as profissionais. Assim, mantendo a proporção de 10% dos formulários, deve garantir-se que a sua distribuição inclui formulários preenchidos por todos/as os/as profissionais.

A análise dos formulários deverá coletar informações sobre as três partes que o formam: as perguntas respondidas pela mulher, a classificação do risco e as perguntas que são respondidas pelo profissional.

A coleta dos dados deverá ser feita com apoio de formulário eletrônico que permita o armazenamento das informações em planilhas (MSExcel ou similar) para posterior tratamento e análise.

A análise dos formulários deverá considerar a qualidade do preenchimento das 19 perguntas iniciais (se todas são preenchidas, se a soma final está sendo realizada e se está correta, por exemplo). Quando possível, observar se o preenchimento é feito pelo profissional ou se o formulário está sendo preenchido pela mulher atendida.

Na classificação do risco interessa saber se a tabela de apoio para a classificação é utilizada de forma correta e se os resultados são compatíveis com a avaliação (soma das respostas). Aqui também é recomendada uma análise qualitativa de eventuais erros, falhas ou lacunas, buscando identificar padrões para posterior discussão e correção.

Na parte avaliativa, além de verificar se as perguntas são ou não respondidas, importa avaliar a qualidade das respostas (se são lacônicas, se são completas, se há coerência entre as respostas, se o profissional aplica a reclassificação do risco e justifica a mudança).

Em toda a estrutura do formulário, a análise deve ser atenta para a identificação de padrões de não preenchimento, ou seja, se é possível identificar perguntas que sistematicamente deixam de ser aplicadas, ou são respondidas com não sabe/não se aplica.

### **A análise e devolutiva dos resultados**

Um dos objetivos das avaliações realizadas no decorrer dos processos de implementação de projetos é poder utilizar as informações coletadas na correção de eventuais problemas e lacunas que tenham sido identificados. Dessa forma, o desenvolvimento do projeto adquire maior consistência, uma vez que a identificação precoce dos problemas permite que possam ser analisados e, eventualmente, corrigidos a tempo, antes que se consolidem ou representem perdas irreparáveis para o alcance dos objetivos planejados.

Tratando da implementação do FRIDA tem-se que um dos objetos é que avaliação de risco contribua com a articulação entre os serviços em busca de melhor acompanhamento dos casos e prevenção da violência. Finalizada a etapa de coleta de dados e análise preliminar dos resultados, recomenda-se que seja realizada uma devolutiva inicial para discussão com participantes-chave do processo de implementação da avaliação de risco. O procedimento pode ajudar na melhor compreensão dos resultados obtidos e no retorno das informações para aqueles que estão diretamente envolvidos no processo de implementação, permitindo a reflexão sobre os problemas e lacunas e a busca de novas soluções. Essa medida pode ser particularmente importante com relação à qualidade das informações coletadas nos formulários, a gestão do risco e o compartilhamento das informações entre os serviços.



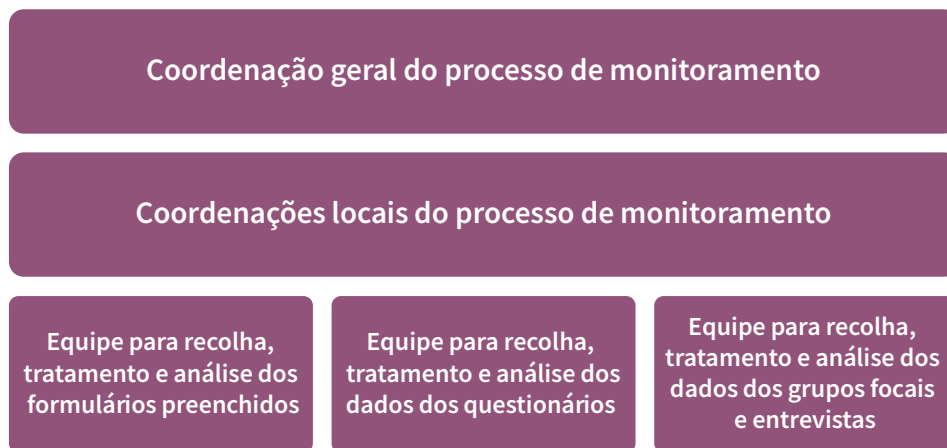
## Plano de disseminação

Por forma a garantir a transparência do processo de monitoramento e a disseminação do conhecimento e das boas práticas, deverão ser publicados relatórios/notas informativos com os resultados das avaliações e, complementarmente, sessões de informação sobre o trabalho realizado e recolha de contributos para futuros desenvolvimentos.

## Atribuição de responsabilidades

Para poder proceder a uma recolha sistemática de informação, é necessário definir uma cadeia de atribuições que permita a fluidez e corresponsabilização do processo.

### Organograma do processo de monitoramento



A **coordenação geral do processo de monitoramento** tem a responsabilidade de:

- i. formar as coordenações locais;
- ii. produzir os relatórios/notas informativos;
- iii. organizar e divulgar sessões de informação/disseminação dos resultados.

As **coordenações locais do processo de monitoramento** têm a responsabilidade de:

- i. formar as equipas de recolha, tratamento e análise dos dados. As equipas deverão ser compostas por pessoas com experiência de aplicação das respectivas metodologias e com capacidade técnica para analisar os dados recolhidos;
- ii. contactar as entidades intervenientes para informar e sensibilizar para a importância de participação no monitoramento de emprego do FRIDA;
- iii. dinamizar o trabalho daquelas equipas;

- iv. reunir e analisar os resultados das várias equipes, elaborando um relatório que inclua as três dimensões de análise (análise documental, questionários e grupos focais), que deverá reportar à coordenação geral.

As **equipes de recolha, tratamento e análise dos dados dos formulários preenchidos** têm a responsabilidade de:

- i. calcular o número de formulários a avaliar e fazer a seleção aleatória deles;
- ii. preencher a grelha de recolha de informação;
- iii. tratar e analisar os dados;
- iv. elaborar, em articulação com a coordenação local, relatórios de resultados.

As **equipes de recolha, tratamento e análise dos dados dos questionários** têm a responsabilidade de:

- i. distribuir e recolher os questionários preenchidos, procurando garantir uma elevada taxa de resposta;
- ii. tratar e analisar os dados;
- iii. elaborar, em articulação com a coordenação local, relatórios de resultados.

As **equipes de recolha, tratamento e análise dos dados dos grupos focais e entrevistas** têm a responsabilidade de:

- i. assegurar a organização das entrevistas (contatar participantes e assegurar um espaço adequado);
- ii. definir um responsável por ser o moderador/facilitador nas sessões;
- iii. tratar e analisar os dados;
- iv. elaborar, em articulação com a coordenação local, relatórios de resultados.

## 5. JUSTIÇA INTEGRAL

Tal como previsto no descritivo do presente projeto, propõe-se a analisar as potencialidades associadas ao recurso a uma lógica de justiça universal no contexto da violência doméstica.

Este tópico é de particular relevância também porque é uma possibilidade prevista na Lei Maria da Penha, no seu artigo 14:

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

As reflexões apresentadas a seguir correspondem a uma primeira aproximação ao tema e devem ser compreendidas à luz do objetivo central deste projeto, que é a implementação de um modelo nacional de avaliação de risco em casos de violência doméstica e seu uso como instrumento de fortalecimento da aplicação da Lei Maria da Penha.

A especialização dos tribunais refere-se à existência de uma jurisdição limitada e frequentemente exclusiva em um ou mais campos específicos da lei. Os tribunais especializados são tipicamente definidos como tribunais de jurisdição restrita, para os quais todos os casos que se enquadram nessa jurisdição são encaminhados. Essa especialização vem dar uma resposta mais eficaz e eficiente a problemas complexos ou que exigem um grau de conhecimento que está para além da mera aplicação da lei (GRAMCKOW & WALSH, 2013). É, por exemplo, o caso dos tribunais de família, do trabalho ou do comércio.

São várias as vantagens reconhecidas numa abordagem de especialização (ELEY, 2005; CLARK, BURT, SCHULTE, & MAGUIRE, 1996; CCJE-GT, 2012; GRAMCKOW & WALSH, 2013; AUSTRALIAN LAW REFORM COMMISSION REFERENCE, 2010; ZIMMER, 2009; LABRIOLA, BRADLEY, O’SULLIVAN, REMPEL, & MOORE, 2010):

- Maior capacidade para compreender a realidade inerente ao assunto específico em causa;
- Maior integração, coordenação e eficiência na gestão dos casos;
- Maior eficiência nos processos judiciais;
- Maior grau de conhecimento dos juizes e funcionários com impacto na qualidade, previsibilidade e consistência das decisões;
- Maior sensibilidade ao contexto de violência doméstica e às necessidades das vítimas por meio de treinamento especializado e competências dos profissionais;
- Melhores resultados em termos de satisfação da vítima, da promoção da segurança da vítima, das taxas de denúncia, de acusação e de condenações;

- Lidar de uma forma informada com a complexidade dos casos e dar resposta a matérias civis e criminais;
- Acesso rápido a programas para agressores que tenham como objetivo controlar o comportamento violento e que tenham eficácia comprovada.

Contudo, a especialização pode acarretar alguns potenciais problemas ou limitações (CCJEGT, 2012; GRAMCKOW & WALSH, 2013; ZIMMER, 2009):

- Possibilidade de comprometer a independência e imparcialidade do juiz pela relação que vai sendo criada com as partes ou com os seus advogados (já que o grupo de intervenientes especializados tende a ser reduzido);
- Devido à complexidade e constante atualização da legislação, é necessário que um juiz especializado detenha conhecimento atualizado em diversas áreas;
- Mera duplicação do trabalho dos juízes relativamente ao trabalho dos peritos ou dos serviços de atendimento e apoio, sem uma verdadeira mais-valia;
- Desinvestimento ou limitação dos recursos disponíveis para os tribunais gerais;
- Percepção de tratamento preferencial dos casos tratados em tribunais especializados;
- Perda de perspectiva, resultando numa sub ou sobre-estimação do impacto de determinados procedimentos;
- Limitação do acesso da população (na impossibilidade de especialização em todas as comarcas, os tribunais especializados tenderão a existir em poucas localizações físicas, penalizando o acesso daqueles que terão de se deslocar de mais longe);
- Limitação de oportunidades de progressão na carreira devido à falta de experiência e conhecimento sobre matérias mais gerais.

Um estudo elaborado com o objetivo de encontrar formas de harmonização da legislação europeia em matéria de proteção das vítimas identificou uma generalizada falta de especialização na polícia, no Ministério Público e nos tribunais, pelo que se recomenda que,

tendo em vista as principais decisões tomadas no sistema judicial, os Estados-Membros devem estabelecer standards e fornecer obrigatoriamente qualificações específicas para juízes e promotores em relação à violência contra as mulheres (...), exigindo certificação antes da colocação em tribunais de família, tribunais especializado ou unidades responsáveis por esses casos (Hagemann-White, Kelly, & Römken, 2010, p. 207).

Diversos estudos relativos à implementação de lógicas de especialização revelam que elas são favoráveis ao funcionamento do sistema e à confiança e satisfação dos intervenientes. Contudo, não se deve pensar na especialização como solução para todos os problemas<sup>24</sup>,

24 Esta é, aliás, apenas uma entre muitas medidas e reformas que podem ser tomadas para potenciar a ação do setor da Justiça no campo do combate e prevenção da violência contra as mulheres, que incluem reformas legislativas, disponibilização e acesso a serviços, formação e capacitação, sensibilização e consciencialização, supervisão e monitorização (ver THOMAS, YOUNG, & ELLINGEN, 2011).

pelo que a sua implementação deve ser muito bem pensada, considerando os seus benefícios bem como as suas potenciais desvantagens e ainda todo o contexto jurídico, institucional e organizacional<sup>25</sup> (Gramckow & Walsh, 2013). Isto porque, como em qualquer alteração legislativa ou organizacional, o conteúdo da alteração proposta não é necessariamente suficiente<sup>26</sup> ou a mais adequada, sendo absolutamente fundamental para o processo a forma e o contexto da implementação – é sobretudo aí que se encontra o seu potencial transformador: “leis fracas podem ser fortalecidas através de bons procedimentos de implementação e leis fortes podem ser ineficazes sem medidas de acompanhamento de natureza processual”<sup>27</sup> (Hagemann-White, Kelly, & Römkens, 2010, p. 101).

O modelo de tribunais especializados deu os seus primeiros passos nos EUA, na década de 1990, a partir do reconhecimento da violência doméstica enquanto problema multidimensional, que requer uma abordagem mais holística para a promoção da segurança das suas vítimas (ELEY, 2005). De fato, a necessidade da reformulação da abordagem tida até então resultou da experiência empírica dos atores envolvidos, nomeadamente no que dizia respeito: à não concessão de medidas protetivas às mulheres a menos que apresentassem simultaneamente um pedido de divórcio; à falta de penalização da violação, por parte dos agressores, de ordens de restrição; e a uma frustração relativamente à constatação de que os mesmos agressores voltavam repetidamente à barra dos tribunais (MAYTAL, 2008; MAZUR & ALDRICH, 2003).

Essa ideia de especialização dos tribunais em matéria de violência doméstica rapidamente se alastrou dos Estados Unidos a um conjunto diversificado de países, como o Canadá e Austrália (ELEY, 2005), sendo discutida também em território europeu.

Contudo, os sistemas judiciais dos diferentes países são muito díspares, bem como as abordagens à violência contra as mulheres, doméstica e de gênero em concreto (Hagemann-White, Kelly, & Römkens, 2010; Freixes & Román, 2014; Ávila, 2014). Sabendo que não existe um modelo único de especialização judicial (Thomas, Young, & Ellingen, 2011; Gramckow & Walsh, 2013; Eley, 2005; Maytal, 2008; Labriola, Bradley, O’Sullivan, Rempel, & Moore, 2010), ela é vista genericamente como desejável, patente, aliás, nas recomendações das Nações Unidas para boas práticas relativas à legislação para prevenção e combate à violência contra as mulheres:

A legislação deve: prever a criação de tribunais especializados ou processos judiciais especiais que garantam o tratamento atempado e eficiente dos casos de violência contra as mulheres; e garantir que os funcionários designados para os tribunais especializados recebem formação especializada e que sejam adotadas medidas para minimizar o stress e a fadiga de tais funcionários<sup>28</sup> (UN WOMEN, 2012, p. 17).

---

25 Thomas, Young e Ellingen (2011) fornecem um conjunto de orientações bastante detalhadas para o planeamento e desenho de uma reforma do sistema judicial para dar resposta à violência contra as mulheres. Ainda a este propósito, ver as recomendações de Gramckow e Walsh (2013) para a tomada de decisão relativa ao estabelecimento de um modelo de especialização judicial (não específica à violência doméstica).

26 Pensar que é no sistema judicial que está a chave para a erradicação da violência contra as mulheres é desadequado e, muitas vezes, contraproducente. Veja, por exemplo, o caso espanhol que conta com uma das mais reconhecidas e compreensivas leis de violência de gênero e que, assentando em grande medida no sistema judicial, tem gerado neste enorme pressão e frustração. De acordo com o estudo de Machado, de “entre os juizes entrevistados, prevalece visão crítica sobre as expectativas criadas em torno do papel do sistema de justiça criminal para a violência de gênero. Ressalta-se que o diferencial da lei é exatamente o fato de ela ser integral, que envolve políticas públicas de educação, e supõe medidas sociais para atenção às vítimas e demais pessoas envolvidas no círculo da violência. Contudo, o foco é prioritariamente o penal, descuidando-se de atuação preventiva e com as limitações sobre o que pode fazer o Judiciário” (MACHADO, 2014, p. 98).

27 Tradução nossa.

28 Tradução nossa.

Mas seja qual for a forma que tome, a especialização na área da violência doméstica deverá ter sempre os mesmos objetivos centrais, que são: o da segurança da vítima e da responsabilização do agressor; uma tomada de decisão judicial informada; um processamento eficiente dos casos; e uma concentração de serviços sociais (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011a).

Uma abordagem judicial especializada à violência doméstica pode tomar diferentes formas, de acordo com o modelo norte-americano:

### **i. Sistema judicial integrado em Violência Doméstica**

Tem como objetivo a gestão consistente de todas as questões relacionadas com uma mesma família (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011a). Neste modelo, apenas um juiz lida com todas as dimensões do caso de um agregado familiar, independentemente da jurisdição. Isto significa, portanto, que os juízes que presidem a estes casos tratam das questões de foro criminal, medidas cíveis de proteção, lei da família (como questões ligadas a processos de divórcio e custódia dos filhos) e proteção das crianças (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011a, 2011b, 2011c). Este modelo, ainda que seja primeiramente destinado a incluir todas as jurisdições, pode não incluir todas as dimensões, podendo ser designado por sistema integrado desde que abranja pelo menos duas áreas (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011a).

Foram já identificados alguns potenciais problemas desta abordagem. Por exemplo, dependendo do sistema legal, pode haver questões de direitos do arguido relacionadas ao uso de informações de um processo em outro assunto (LABRIOLA, BRADLEY, O'SULLIVAN, REMPEL, & MOORE, 2010). Outra questão que pode ser levantada é a da possibilidade de os juízes ou promotores de Justiça poderem negociar sanções penais em troca da cooperação do arguido em processos civis (ou seja, um acordo sobre custódia ou pensão alimentícia). Há ainda o receio de que essa interdependência das jurisdições, que tem as vantagens já assinaladas, possa impactar negativamente nos direitos das vítimas, já que estas poderão ser obrigadas a cooperar com processos criminais para obter assistência civil.

### **ii. Sistema judicial criminal em Violência Doméstica**

Todos os tribunais criminais devem ter juízes especialmente capacitados, que possam ter em consideração as matérias criminais em causa, incluindo ordens criminais de proteção para vítimas, condições de fiança, sentenças, mandatos de tratamento e sanções para os agressores reincidentes (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011b). Mas essa formação especializada não se deve limitar apenas aos juízes, devendo incluir igualmente os promotores, advogados de defesa, funcionários de tribunais e oficiais de condicional.

### **iii. Sistema judicial cível em Violência Doméstica**

Este sistema pode servir como forma de preencher as lacunas deixadas pela reforma da Justiça criminal, podendo as suas competências incluir questões relacionadas com divórcio e custódia dos filhos, mas também com medidas protetivas cíveis. Esses sistemas judiciais podem adotar diversas estratégias de articulação, nomeadamente a coordenação de ordens de proteção, a implementação de proteção relativa a armas de fogo ou a fomentar a interação com programas supervisionados de visitas (CENTER FOR COURT INNOVATION, 2011c).

De forma mais genérica, na prática, estamos a pensar em duas grandes abordagens à especialização, que não são, evidentemente, mutuamente exclusivas: especialização institucional e especialização personalizada. No primeiro caso pode-se incluir a especialização de determinados tribunais ou o estabelecimento de seções especializadas de competências mistas. No segundo caso, considera-se a formação especializada dos juizes (CCJE-GT, 2012). Em qualquer caso, o processo de especialização judicial procura dar resposta à complexidade das matérias em apreço e, no caso concreto da violência doméstica contra as mulheres, promover de forma mais efetiva e célere a segurança das vítimas e a responsabilização dos agressores.

Essa é, aliás, uma das recomendações de um estudo financiado pelo programa Daphne da Comissão Europeia com a coordenação científica de Carol Hagemann-White, Liz Kelly e Renée Römken, com o objetivo de produzir uma análise sobre a necessidade, possibilidades e possíveis obstáculos à harmonização das legislações nacionais nos Estados-membros da União Europeia, em nível da violência contra as mulheres, violência contra as crianças e a violência pela orientação sexual. O estudo recomenda, então,

o estabelecimento de tribunais especializados, adaptados ao sistema jurídico nacional, para os quais se espera que juizes ou magistrados recebam formação específica, por exemplo, (...) tribunais especializados para violência nas relações de intimidade ou violência de gênero que integrem, quando necessário, processos criminais e cíveis, garantindo que as penas e as medidas de proteção são coordenadas e eficazes<sup>29</sup> (Hagemann-White, Kelly, & Römken, 2010, p. 197).

Uma abordagem desse tipo, segundo as autoras, permite um conjunto de respostas coerentes, evitando que decisões e medidas tomadas por diferentes instâncias judiciais entrem em contradição, nomeadamente em nível criminal e cível.

Apesar de os modelos de especialização judicial estarem relativamente disseminados mundialmente, como nos EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Uruguai, Costa Rica, Bolívia, Chile, Peru, etc. (LABRIOLA, BRADLEY, O'SULLIVAN, REMPEL, & MOORE, 2010; COOK, BURTON, ROBINSON, & VALLELY, 2004; HOLDER, 2019; OAS, 2007; KNAGGS, LEAHY, SOBOLEVA, & ONG, 2008), ao nível na União Europeia, os países que os adotaram são em número reduzido (FREIXES & ROMÁN, 2014; HAGEMANN-WHITE, KELLY, & RÖMKENS, 2010). Na literatura e nos documentos sobre o assunto, pudemos encontrar apenas dois exemplos: Reino Unido e Espanha. Na Bélgica, por exemplo, encontramos também alguma especialização, mas não ao nível das instituições: contam com magistrados especializados que recebem formação específica na área da violência nas relações de intimidade e que trabalham diariamente nesses casos (HAGEMANN-WHITE, KELLY, & RÖMKENS, 2010).

Em Portugal, essa é uma questão que está atualmente em debate. No dia 7 de março de 2019, o conselho de ministros português apresentou um conjunto de medidas visando a reforçar as respostas para prevenir e combater a violência doméstica e contra as mulheres. Para além de questões relacionadas com a recolha de dados, com os procedimentos nas primeiras 72 horas após a apresentação de denúncia, com o acompanhamento e atendimento das vítimas, foi também incluída uma medida em nível da resposta judicial:

---

29 Tradução nossa.

criar um grupo de trabalho no sentido de estudar, na sequência da recomendação do GREVIO<sup>30</sup>, a possibilidade de, no atual quadro constitucional, se implementarem soluções que permitam a unificação num mesmo tribunal, de competência mista, da decisão das causas em matérias de responsabilidades parentais, violência doméstica e maus tratos (CONSELHO DE MINISTROS, 2019).

Não permitindo a Constituição Portuguesa a criação de tribunais especializados por tipos de crimes<sup>31</sup>, está a ser estudada a possibilidade de criação de juízos de competências mistas (para matérias criminais e cíveis), muito embora tenha já sido rejeitada uma proposta nesse sentido, apresentada pelo partido Bloco de Esquerda<sup>32</sup>.

Far-se-á de seguida uma breve apresentação dos dois sistemas mais estabilizados e que são reconhecidos na literatura como os dois grandes exemplos dos tribunais especializados em violência doméstica em nível europeu.

## 5. 1. REINO UNIDO

O primeiro tribunal especializado em violência doméstica no Reino Unido, sediado em Leeds, data de 1999, tendo-se seguido a criação de um outro em 2002, em Wolverhampton (ELEY, 2005; UN WOMEN, 2019). Segundo relatório de 2010, existem 141 tribunais especializados (SPECIALIST DOMESTIC VIOLENCE COURT [SDVC]) (HAGEMANN-WHITE, KELLY, & RÖMKENS, 2010) na Inglaterra e no País de Gales.

A criação dessas estruturas resultou da necessidade observada de focar a intervenção a partir da vítima, sendo a cooperação interinstitucional vista como a forma mais eficaz de colmatar as falhas da Justiça nessa matéria. Diferentes modelos foram adotados (tribunais dedicados, *fast-track* – procedimentos especiais visando ao aceleração dos processos – ou *cluster* – dias específicos em que apenas casos de violência doméstica são ouvidos), sendo que a lógica de fundo é comum: uma parceria estreita entre a polícia, os promotores de Justiça, os magistrados, os funcionários judiciais, os serviços de reinserção e os serviços de apoio à vítima (UN WOMEN, 2019).

Foram já realizadas diversas avaliações a estes modelos de especialização judicial. Um estudo realizado em 2008, que abrangeu a observação de 23 SDVC, identificou uma série de pontos positivos na implementação dessa abordagem no terreno, nomeadamente: taxas de acusação elevadas, e mais altas que nos tribunais gerais; elevada taxa de acompanhamento de vítimas por parte de organizações de apoio, que se vai refletir em acusações bem-sucedidas; reduzida taxa de abandono dos serviços de apoio por parte das vítimas; fortes parcerias interinstitucionais; sistemas eficazes de deteção de casos; boa formação e funcionários exclusivamente afetos; existência de programas da justiça criminal de intervenção com agressores. Foi notado, contudo, que nem

30 Conjunto de peritos independentes, eleitos pelos Estados-Partes, responsável pelo controlo da aplicação da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

31 Conforme o número 4 do artigo 209º, “Sem prejuízo do disposto quanto aos tribunais militares, é proibida a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes” (PORTUGAL, 2005).

32 Projeto de Lei N.º 978/XIII/3.ª – Cria os juízos de violência doméstica, apresentado a 13/08/2018 e rejeitado a 27/10/2018, com os votos a favor do Bloco de Esquerda e os votos contra de todos os outros partidos (BLOCO DE ESQUERDA, 2018).



sempre todas as instituições estavam representadas, sobretudo as organizações de apoio à vítima (HER MAJESTY'S COURTS SERVICE, HOME OFFICE, CRIMINAL JUSTICE SERVICE, 2008).

Outros estudos realizados no Reino Unido vêm reforçar a evidência empírica que suporta a criação de tribunais especializados em violência doméstica. Por exemplo, o estudo realizado por Cook e colaboradoras, em 2004, revelou um efeito muito positivo dessa medida, nomeadamente em nível da eficácia dos serviços judiciais e de apoio às vítimas, da participação e satisfação das vítimas e da eficiência e melhor compartilhamento de informações (COOK, BURTON, ROBINSON, & VALLELY, 2004).

Tanto essa avaliação como outra levada a cabo em 2005, as duas experiências-piloto (VALLELY, ROBINSON, BURTON, & TREGIDGA, 2005) vieram dar força à ideia de que esse tipo de solução resulta se a abordagem for, de fato, integrada. No Reino Unido foi desenvolvido, em 2006, um manual em que são listados 12 componentes diferentes<sup>33</sup> para um desenvolvimento bem-sucedido de tribunais especializados em violência doméstica. Revisto em 2011, integrando os resultados dos estudos de 2004 e 2005, conclui que “a omissão de qualquer um dos componentes principais levou a resultados menos bem-sucedidos em uma ou mais das medidas. A combinação dos componentes gerais foi fundamental para proporcionar sucesso”<sup>34</sup> (HER MAJESTY'S COURTS SERVICE, HOME OFFICE, CROWN PROSECUTION SERVICE SPECIALIST, 2011, p. 6).

Apesar disso, foram identificadas áreas em que persistem dificuldades, pelo que é recomendado que: se dê uma especial atenção às questões ligadas à igualdade e à diversidade (na medida em que as avaliações mostraram taxas mais baixas de acusações bem-sucedidas quando existe uma maior proporção de arguidos negros ou de minorias étnicas); avalie-se o desempenho desses tribunais por meio de recolha e análise de dados; e ainda ter atenção às questões relacionadas com as crianças (HER MAJESTY'S COURTS SERVICE, HOME OFFICE, CROWN PROSECUTION SERVICE SPECIALIST, 2011).

Mesmo na ausência de tribunais especializados, observa-se que a implementação de outras medidas de especialização tem um impacto positivo na gestão de casos de violência doméstica. É o caso do País de Gales, onde a introdução de novos procedimentos de *fast-tracking* reduziu para metade a duração média dos processos judiciais de violência doméstica, por comparação com os procedimentos criminais usuais (ROBINSON, 2003).

Um estudo mais recente, de 2013, desenvolvido pelo *Centre for Justice Innovation* e *The New Economics Foundation*, revela que, muito embora o número de acusações bem-sucedidas e o número de condenações em violência doméstica tenha vindo consistentemente a aumentar desde 2005 e a investigação independente mostrar que as vítimas têm mais apoio, estão mais satisfeitas e que esses tribunais contam com o apoio da generalidade dos atores, subsistem alguns problemas. Os autores do estudo referem que o número de condenações reduziu 11% entre 2010 e 2013, apesar do aumento no número de denúncias. Ainda que isso não possa ser explicado de forma simplista,

33 O manual para o Programa Especializado de Tribunais de Violência Doméstica (Her Majesty's Courts Service, Home Office, Crown Prosecution Service Specialist, 2011) estabelece um conjunto de 12 componentes que devem ser constituintes da abordagem dos tribunais especializados, que são: fortes parcerias multiagências; MARAC fortes; sistemas eficazes para identificação de casos; consultores independentes de violência doméstica para apoio às vítimas em tribunal; boa formação e profissionais dedicados; listagem de tribunais em cluster ou uma combinação de tribunais em cluster e fast-track (para mais informações e avaliação destes dois modelos, ver Cook, Burton, Robinson, & Valley (2004)); questões relativas à igualdade e diversidade; gestão do desempenho; instalações do tribunal seguras; questões relacionadas com as crianças; programas de justiça criminal pra agressores; outros serviços.

34 Tradução nossa.

significa, pelo menos, que o sistema de justiça não está a conseguir garantir condenações, algo que deve ser avaliado com cuidado. Ainda, os profissionais têm mostrado preocupação com o fato de os princípios dos tribunais especializados em violência doméstica não estarem a ser adotados de forma consistente em alguns tribunais. Também as reduções em nível dos financiamentos são uma preocupação: esses tribunais funcionam com base em parcerias entre organizações estatais e sociedade civil, e corte e restrições orçamentais podem ter um grave impacto (CENTRE FOR JUSTICE INNOVATION, THE NEW ECONOMICS FOUNDATION, 2014).

Ainda outro estudo, desta feita levado a cabo em 2017 em Northumbria, reforça um conjunto de recomendações para dar respostas às principais lacunas encontradas e que remetem sobretudo para a falta de formação específica dos intervenientes e para a falta de consultores independentes de violência doméstica<sup>35</sup>. Nesse sentido, dentre as 13 recomendações que apresentam, destacamos: mais formação de alta qualidade para os funcionários dos tribunais sobre a jurisdição do tribunal especializado e também em relação ao entendimento de que a violência doméstica está enraizada num comportamento coercitivo e controlador; e corrigir urgentemente a falta de consultores independentes de violência doméstica (BAIRD, LORD, RACHEL, & DURHAM, 2018).

## 5. 2. ESPANHA

Espanha conta com uma das mais compreensivas legislações em termos de violência de gênero. A Lei Orgânica 1/2004 abrange todos os domínios legais (criminal, cível, administrativo, trabalho e família) e vários tipos de violência contra as mulheres (atos de violência física e psicológica, incluindo os atentados à liberdade sexual, as ameaças, as coações ou a privação arbitrária de liberdade). Adicionalmente, essa lei prevê que todos os casos por ela abrangidos sejam referenciados para tribunais especializados, sempre que haja evidência de que o crime foi cometido em função do gênero<sup>36</sup> (HAGEMANN-WHITE, KELLY, & RÖMKENS, 2010).

A constituição de tribunais especializados<sup>37</sup>, com a designação de tribunais de violência contra a mulher, foi determinada pela chamada lei integral no Título V – Tutela Judicial, em que se definem igualmente as suas competências. Essa opção nasce do reconhecimento da necessidade de enfrentar esses casos de forma especializada e compreensiva, dado o seu caráter multidimensional e também pelo aumento constante desse tipo de ocorrências, em número e gravidade, que exigem a criação de órgãos específicos e em número adequado (GUTIÉRREZ, 2009).

---

35 Os consultores independentes de violência doméstica (INDEPENDENT DOMESTIC VIOLENCE ADVISOR – IDVA) são profissionais especializados que trabalham com vítimas de violência doméstica identificadas como estando em risco elevado. Constituindo-se como os pontos focais das vítimas, trabalham com a vítima em todo o processo, articulando as dimensões jurídicas, cíveis e sociais na promoção da sua segurança (cf. <<https://www.saferderbyshire.gov.uk/what-we-do/domestic-abuse/staff-guidance/adults/independent-domestic-violence-advisor/independent-domestic-violence-advisor.aspx>>).

36 A lei está dirigida à “violência que, enquanto manifestação da discriminação, da situação de desigualdade e das relações de poder dos homens sobre as mulheres, é exercida sobre estas por parte de quem sejam ou tenham sido seus cônjuges ou que estejam ou tenham estado ligados a elas por relações similares de afetividade, mesmo sem coabitação” (tradução nossa do número 1 do artigo 1 da Ley Orgánica 1/2004, disponível em: <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>>). Perante tal definição, podemos concluir que essa é uma lei que se destina à violência nas relações de intimidade contra as mulheres.

37 Para maior detalhe na história da criação desses tribunais, nomeadamente em nível das resistências que encontrou, ver Gutiérrez (2009).

Ao contrário do Reino Unido, não nos foi possível encontrar uma grande variedade de estudos específicos de avaliação do funcionamento dos 92<sup>38</sup> tribunais que tratam exclusivamente de violência contra as mulheres, pelo que apresentamos de seguida algumas das apreciações e conclusões de estudos realizados a outros propósitos e que, de alguma forma, abrangem a dimensão dos tribunais especializados.

Um trabalho publicado em 2014 sobre discriminação e violência institucional por parte dos operadores jurídicos vem chamar a atenção para a persistência de visões estereotipadas sobre a violência de gênero e sobre as mulheres vítimas dessa violência (banalização, naturalização, desvalorização, culpabilização da vítima, dúvida sobre a veracidade do testemunho). Especificamente nos tribunais especializados, observou-se que nem sempre os operadores judiciais têm uma perspectiva de gênero, tendo dificuldade em abandonar a visão androcêntrica da violência nas relações de intimidade, contribuindo para isso uma grave falta de sensibilização e formação específica. Adicionalmente, percebeu-se uma grande falta de informação sobre o processo e procedimentos por parte das vítimas, o que gera não apenas uma falta de confiança e segurança como pode ter impactos negativos em nível do próprio processo, dado que pode levar a ações desadequadas da sua parte. A autora conclui ainda, pelo trabalho de campo e realização de entrevistas a operadores judiciais, que as alterações legislativas da última década produziram resultados positivos devido à especialização dos profissionais e dos recursos afetos àquela atividade. Contudo, é igualmente reconhecida a precariedade dessas melhorias, já que a crise econômica que afetou a Europa e produziu sérias contrações orçamentais parece ter impactado na capacidade de resposta dos serviços públicos ligados às matérias da igualdade e violência de gênero (BODELÓN, 2015).

A questão da necessidade de formação dos profissionais judiciais em matéria de igualdade de gênero é também destacada numa tese de doutoramento, em que se reconhece a permanência de estereótipos de gênero machistas entre juízes e magistrados, que contribuem não apenas para uma deficiente defesa dos direitos das vítimas como também para uma vitimização secundária. Ademais, é recomendado que se garanta a existência de protocolos que articulem o sistema judicial com os serviços de apoio, por forma a prover as vítimas de uma atenção efetivamente integral. Também nesse trabalho é chamada a atenção para as deficiências ao nível dos recursos e do insuficiente investimento, nomeadamente a falta de recursos humanos e técnicos dos tribunais de violência contra a mulher. É, aliás, especificamente com esta chamada de atenção que a autora encerra o seu trabalho (CUERVA, 2016). Apesar de a Lei Integral datar de 2004, apenas em 2010 o *Consejo General del Poder Judicial* passou a organizar cursos de formação específica em gênero (HEIM, CASAS, & BODELÓN, 2012).

Independentemente das potencialidades de um sistema centralizado e especializado, as dificuldades observadas parecem provir sobretudo da implementação, e não do modelo utilizado em si. Numa pesquisa coordenada por Encarna Bodelón observaram-se dificuldades na relação das vítimas com os profissionais judiciais, patentes na percepção de uma defesa fraca, numa escassez de contatos, numa deficiente orientação dos profissionais, num tratamento frio e hostil com uma inquirição preconceituosa e numa condução passiva da investigação, sem esforço para produção de prova (NAREDO, CASAS, & BODELÓN, 2012).

---

38 Conforme informação disponível no Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, em <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Directorio-de-Juzgados-de-Violencia-y-Oficinas-de-ayuda/Juzgados-de-Violencia-sobre-la-mujer>>.

Adicionalmente, é ainda perceptível uma implementação inconsistente pelo território do estado espanhol. Em Barcelona, conforme o disposto na Lei Orgânica 1/2004, foram criados cinco tribunais de violência contra a mulher. Contudo, não foram criadas varas criminais especializadas, pelo que somente a fase de instrução dos processos é conduzida por juizados especializados, passando depois para varas criminais gerais. (MACHADO, 2014).

Ainda que seja genericamente aceito que “a especialização foi um avanço importante na idealização do modelo para lidar com a violência contra a mulher” (MACHADO, 2014, p. 99), é também reconhecido que há ainda bastante trabalho por fazer. O recém-aprovado Pacto de Estado em Matéria de Violência Doméstica vem tentar

impulsar políticas para a erradicação da violência sobre a mulher como uma verdadeira política de Estado. Um pacto que recupera o espírito de consenso da Lei Orgânica 1/2004, de 28 de dezembro, de medidas de proteção integral contra a violência de gênero, vinculando todos os partidos políticos, poderes do Estado e sociedade civil, num compromisso firme em prol de uma política sustentada para a erradicação da violência de gênero<sup>39</sup>.

Composto por 290 medidas relativas a dez eixos, inclui o reforço do trabalho de articulação em rede, nomeadamente com os tribunais de violência contra a mulher, e o reforço da especialização das instâncias judiciais de primeira linha.

### 5. 3. A COMPETÊNCIA HÍBRIDA DA JUSTIÇA NA LEI MARIA DA PENHA

A discussão sobre a justiça universal e violência doméstica e familiar surge no Brasil a partir de 2006, com a aprovação da Lei Maria da Penha. O artigo 14 da Lei dispõe sobre o tema recomendando que

os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O artigo 33 das Disposições Transitórias da mesma Lei recomenda que “Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar” (Lei 11.340/2006).

Denominada “competência híbrida”, a medida é reconhecida como um dos aspectos inovadores da lei e, juntamente às medidas protetivas de urgência, representa um dos impulsionadores do “giro paradigmático” (CAMPOS, 2017) na resposta demandada ao Estado brasileiro no tocante

39 Tradução nossa dos antecedentes de elaboração do Pacto, disponível, na sua versão consolidada, em: <[http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_Refundido\\_PEVG\\_2.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_Refundido_PEVG_2.pdf)>.

à violência de gênero contra as mulheres, mais precisamente as respostas do sistema de justiça à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Isso porque, é sempre importante lembrar, a Lei Maria da Penha não tem sua aplicação limitada ao âmbito do sistema de justiça. Inspirada pela Convenção de Belém do Pará, no movimento de reformas legislativas ocorridas na América Latina no decorrer dos anos 1990, nas recomendações internacionais do campo dos direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha aporta na visão mais moderna de direitos humanos e gênero e propõe o enfrentamento da violência doméstica e familiar por meio de medidas de prevenção, proteção e assistência que considerem a promoção dos direitos das mulheres em primeiro plano (CAMPOS, 2017; PASINATO, 2017). Nesse sentido, a incorporação da competência híbrida no sistema de justiça vem se somar à compreensão holística sobre a violência de gênero contra as mulheres.

A referência à medida como “inovadora” e “polêmica”, no entanto, anuncia os aspectos controversos da sua aplicação pelo Sistema de Justiça. A introdução desse dispositivo na Lei Maria da Penha visa a atender as recomendações internacionais para ampliar e garantir o acesso à Justiça para as mulheres em situação de violência de gênero. Está alinhada tanto aos debates dos Direitos Humanos e o reconhecimento da violência contra as meninas e mulheres como violação de direito humanos que requer a revisão das leis e elaboração de políticas públicas compatíveis com a promoção da igualdade de gênero; quanto às teorias de gênero que contribuíram para a compreensão da complexidade da violência contra as mulheres e as formas de sua reprodução social.

Desde que foi aprovada, em agosto de 2006, a implementação integral da Lei Maria da Penha tem enfrentado muitos obstáculos, especialmente pela falta de estruturas para sua aplicação dentro e fora do sistema de justiça<sup>40</sup>. No Sistema de Justiça, um desses obstáculos é o pequeno número de unidades especializadas para a aplicação da Lei. Em 2017, 11 anos depois de sua aprovação, eram contabilizados 134 dessas unidades em todo o país com estruturas de funcionamento variadas e diferentes graus de especialização, conforme apontado em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) a pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ-IPEA, 2019).

Com o foco voltado para a análise no objeto desse relatório, ou seja, a justiça universal, parece importante recuperar alguns dos elementos do debate ocorrido nos últimos anos sobre sua viabilidade e implementação. Partindo da perspectiva feminista sobre a Lei, Lima refere que, na parte criminal,

todos os crimes e contravenções penais praticados em violência doméstica contra a mulher devem ser processados perante o juízo especializado, com exceção dos crimes dolosos contra a vida, os quais são julgados perante o Tribunal do Júri por imperativo constitucional (art. XXXVIII, d, da Constituição Federal) (LIMA, 2011, p. 272).

Nesse caso, esclarece o autor, apenas a fase de instrução processual pode ser realizada nos juizados especializados, desde que a organização judiciária estadual assim permita.

Maiores divergências recaem sobre parte cível na qual diferentes interpretações convivem na aplicação da lei. De acordo com Alice Bianchini, advogada com amplo trabalho de análise

40 Conforme demonstrado em documentos nacionais, alguns deles citados neste relatório, como Observe, 2010; Observe, 2011; Senado Federal, 2013; TCU, 2012; CNJ-IPEA, 2019, entre outros.

sobre a Lei Maria da Penha, existiriam pelo menos três posicionamentos a respeito da competência híbrida moldando o funcionamento dos juizados/varas especializadas: o primeiro posicionamento defende que as unidades especializadas têm competência apenas para as medidas protetivas de natureza cautelar (afastamento do agressor, proibição de contato) – é, na opinião da advogada, o posicionamento mais restritivo na interpretação da Lei; o segundo posicionamento considera que a competência deve ser ampliada também para as medidas protetivas de natureza cível, como a concessão de alimentos provisionais, por exemplo – também de acordo com a advogada, esse seria o posicionamento mais comum e que agrega uma compreensão da função social em garantir proteção imediata à mulher, não apenas no aspecto da integridade física, mas também de seus direitos e de seus filhos; o terceiro posicionamento entende a competência ampliada para atender toda a necessidade de intervenção judicial que seja necessária em casos de violência doméstica e familiar, como divórcio, por exemplo<sup>41</sup> – posicionamento que Lima reitera: “numa leitura literal, a competência cível abrange tudo, não apenas as cautelares de emergência. Essa disposição, porém, não é privativa e nem esvazia a competência das Varas de Família, pois a finalidade da Lei é facilitar o acesso à justiça” (LIMA, 2011, p. 273).

As divergências acima mobilizam argumentos que tratam de natureza normativa e de operabilidade da lei e que, ao fim e ao cabo, se articulam em torno de diferentes compreensões sobre a violência de gênero.

Entre os argumentos de natureza normativa encontra-se uma defesa da garantia Constitucional de autonomia para os Tribunais de Justiça dos Estados na organização judiciária e composição de seus órgãos jurisdicionais. O argumento foi acionado para justificar que nenhuma legislação nacional poderá determinar aos tribunais estaduais que criem os juizados com competência híbrida, exceto se houver uma revisão da própria Constituição Federal. Mas, ainda que a decisão caiba aos Tribunais de Justiça nos estados, ela não é impossível de ocorrer, e argumentos favoráveis à competência híbrida recorrem a dois exemplos de mudança que ocorreram no estado do Mato Grosso e do Pará, onde leis estaduais permitiram que os respectivos Tribunais de Justiça criassem as unidades especializadas com competência híbrida para a aplicação da Lei Maria da Penha. Em cada estado, duas unidades foram criadas nas capitais, sendo que no Pará a mudança foi mais ampla ao incorporar a competência para julgamento de crimes contra a vida (homicídios/feminicídios) (PASINATO, 2010; OBSERVE, 2010; OBSERVE, 2011; CNJ-IPEA, 2019).

Os argumentos voltados à operabilidade da lei se referem principalmente a uma lógica de economia processual que se preocupa com o volume de trabalho que poderia ser gerado para as rotinas de cartório, para as equipes técnicas na avaliação psicossocial e para os magistrados na análise dos processos e decisões judiciais nas unidades especializadas. Na opinião de alguns operadores jurídicos, o aumento de trabalho levaria a uma perda de qualidade afetando principalmente a celeridade das decisões de deferimento de medidas de urgência cautelares (CNJ-IPEA, 2019).

O contraponto a esse argumento refere aos obstáculos no acesso à Justiça que são enfrentados pelas mulheres que procuram a intervenção judicial para sair da situação de violência. A fragmentação do Direito e seus reflexos na organização judiciária fazem com que a separação das varas criminais e de família levem as mulheres a percorrerem os corredores dos fóruns entrando e saindo de cartórios e salas de audiência sem ver a resolução de seus problemas. Os custos econômicos e

41 Informações colhidas durante exposição oral no Seminário “Lei Maria da Penha: Diálogos entre Advocacia e Magistratura (OAB, Brasília, agosto de 2019).

emocionais envolvidos nesses percursos não são considerados no cálculo da economia processual e seu impacto para as mulheres. Nesse sentido, há uma expectativa de que a competência híbrida permitiria à mulher ter a resolução de todas as pendências judiciais relacionadas à violência em um mesmo espaço, reduzindo tempo, custos e obstáculos.

Como visto na revisão da literatura internacional, a vantagem da competência híbrida também envolve a natureza especializada do atendimento, que tanto pode se referir às estruturas (e no caso da legislação brasileira envolve também a presença de equipes multidisciplinares nos juizados/varas especializadas para avaliação dos casos e suporte às vítimas, de promotorias especializadas e o acompanhamento da defensoria pública/advogado em todos o processo), como nas condições que são dadas aos/às magistrados/as para a compreensão da situação de violência de forma ampla, envolvendo não apenas os aspectos criminais, mas a violência psicológica, moral e patrimonial que pode se expressar em diferentes formas de coação e cerceamento de direitos para as mulheres e seus/suas filhos/as.

Estrategicamente, a defesa pela manutenção da separação das esferas criminal e cível evoca a transversalidade de gênero para fazer frente ao patriarcado estruturante do funcionamento do sistema de justiça. Nessa linha de argumento, a ampliação da aplicação da Lei Maria da Penha nas varas de família seria a resposta mais adequada para levar aos/as juizes/as de família a percepção de gênero sobre a violência doméstica e familiar, analisando sob outros prismas o contexto familiar e a inadequação de decisões que regulamentam o direito de pais à visita e à guarda compartilhada, ignorando que esse mesmo homem é acusado de ter agredido a mãe de seus filhos e que, em muitos casos, está sob a restrição de medidas que impedem sua aproximação da ex-companheira e toda forma de contato entre eles (OLIVEIRA, 2018).

Em outubro de 2019 esse debate ganhou novo fôlego com a aprovação da Lei 13.894, de 29 de outubro, que incide sobre a competência híbrida. De acordo com o preâmbulo da legislação, ela

altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever a competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida, para determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar, e para estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.

A aprovação dessa lei ocorreu sem discussão com a sociedade civil ou grupos que atuam no atendimento a mulheres em situação de violência. Trata-se de uma modificação na Lei Maria da Penha que a descaracteriza e contribui para que prevaleça a resposta fragmentada no interior do Sistema de Justiça, produzida a partir de uma visão tradicional do Direito e que não é compatível com a complexidade da violência de gênero nem sensível às suas especificidades. A Lei recém-aprovada ilustra essa compreensão ao sedimentar um posicionamento restritivo à composição híbrida

dos juizados e varas especializadas para tratar do processo cível apenas na separação do casal, excluindo dessa esfera de decisão as questões relativas aos filhos e à partilha de bens.

O Sistema de Justiça permanece resistente ao reconhecimento dos direitos das mulheres e impermeável à transversalidade de gênero. Nesse contexto, a aplicação da Lei Maria da Penha ocorre de maneira parcial e restrita às poucas unidades especializadas com predominância de uma abordagem criminal, situação que encontra respaldo entre segmentos de operadores jurídicos que atuam na aplicação da Lei e que comungam dos argumentos contrários à competência híbrida anteriormente apresentados.

Desde 2007 o Conselho Nacional de Justiça tem atuado para modificar essa realidade e, nos últimos anos, editou resoluções e manuais, investiu na formação de magistrados/as e empenhou-se em criar um ambiente institucional mais sensível ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Na análise de (SEVERI, 2019), a publicação da Resolução CNJ 254/2018, que amplia a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2017), representa um avanço no alinhamento com as recomendações internacionais de direitos das mulheres, investindo em processos para a integração da perspectiva de gênero no funcionamento do Sistema de Justiça de forma mais transversal e sustentada. Mas é preciso reconhecer que os processos de desconstrução das estruturas sociais de desigualdade de gênero são lentos e que

o impacto produzido pela Lei Maria da Penha no funcionamento do Sistema Judiciário é muito intenso e precisa de tempo para ser assimilado e produzir mudanças. (...) não se trata apenas de criar um órgão com a competência modificada, mas compreender que esse sistema opera com uma visão do Direito que é compartimentado, fragmentado e estanque. E essa visão vem sendo reproduzida pelas faculdades de Direito desde sempre (CEPIA, 2013, p. 74).

## 5. 4. NOTAS FINAIS

Apesar de, em nível internacional, a especialização judicial ser desejável, é importante considerá-la nas suas diferentes dimensões. Diante do referido anteriormente e das experiências aqui abordadas (Reino Unido e Espanha), para considerar a implementação de um modelo de especialização judicial, é necessário ter em consideração:

- o enquadramento constitucional e o modelo jurídico-penal vigente para poder pensar qual a melhor estratégia de especialização a seguir;
- que a especialização dos tribunais deve ser acompanhada de uma concomitante especialização de outros agentes intervenientes relevantes (polícia, Ministério Público, etc.);
- a capacidade de fornecer, de forma consistente, formação em igualdade e violência de gênero aos diferentes operadores judiciais (juízes, magistrados, oficiais de justiça, promotores, etc.);
- os recursos necessários para o estabelecimento de estruturas especializadas em número adequado à quantidade de processos previsíveis (para evitar a sobrecarga dessas estruturas);



- a capacidade de implementação das soluções especializadas de forma consistente em todo o território por forma a evitar desigualdade de tratamento de processos semelhantes;
- os recursos disponíveis em nível de atendimento e apoio às vítimas;
- a real capacidade de integração dos diferentes serviços e estruturas;
- a capacidade sustentável de financiamento do modelo.

Como apontado, diversas questões estão aqui em jogo, e só por uma estratégia integrada, que considere questões dos vários sistemas abrangidos, poder-se-á produzir uma proposta de especialização que resulte numa efetiva e sustentada promoção da segurança das vítimas e responsabilização dos agressores. Como referido anteriormente, a medida política mais bem pensada pode não ter nenhum efeito prático se a sua estratégia de implementação for deficiente: “A forma como a política pública anunciada coloca em prática depende, porém, de fatores diversos, experiências e práticas. Daí a diferenciação entre a promessa do texto e a realidade das regras implementadas” (MACHADO, 2014, p. 123).

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ, J. L.; OSSORIO, J. J.; CORTÉS, C. U.; DÍAZ, M. (2018). Integral Monitoring System in Cases of Gender Violence. *VioGén System. Behavior & Law Journal*, 4(1), 29-40.
- ÁVILA, T. (2014). Considerações finais: análise comparada panorâmica. In: ÁVILA, T. *Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero. Experiências e representações sociais* (pp. 385-393). Brasília-DF: ESMPU.
- ALBUQUERQUE, M.; BASINSKAITE, D.; MARTINS, M. M.; MIRA, R.; PAUTASSO, E.; POLZIN, I.; WIEMANN, S. et al. *E-MARIA. European Manual on Risk Assessment*. Göttingen: BUPNET GmbH, 2013.
- AUSTRALIAN LAW REFORM COMMISSION REFERENCE. *Family Violence – A National Legal Response. Final report, 2010*. Disponível em: <[https://www.alrc.gov.au/wp-content/uploads/2019/08/ALRC114\\_WholeReport.pdf](https://www.alrc.gov.au/wp-content/uploads/2019/08/ALRC114_WholeReport.pdf)>.
- BAIRD, V.; LORD, A.; RACHEL, L.; DURHAM, R. *Specialist Domestic Violence Courts – How special are they? 2018*. Disponível em: <<http://www.northumbria-pcc.gov.uk>>.
- BLOCO DE ESQUERDA. *Projeto de Lei 978/XIII. 2018*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42936>>.
- BODELÓN, E. Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, 2015, p.131-155.
- BOWEN, E. An overview of partner violence risk assessment and the potential role of female victim risk appraisals. *Aggression and Violent Behavior*, 16(3), 2011, p. 214-226.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS. *Diretrizes Gerais e Protocolo de Atendimento. Programa Mulher Viver sem Violência. Casa da Mulher Brasileira*. Brasília: Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, 2015.
- \_\_\_\_\_. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Enfrentando a Violência contra a Mulher*. Brasília: Presidência da República/Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência*. Brasília: Presidência da República, 2006.
- BRYMAN, A. *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- CALDAS, J. M.; & PERESTRELO, M. Instrumentos de análise para o método dos cenários: Estratégia de Actores. *Dinâmia Working Papers*, 2000/17.
- CAMPBELL, J. C.; WEBSTER, D. W.; GLASS, N. The Danger Assessment: Validation of a Lethality Risk Assessment Instrument for Intimate Partner Femicide. *Journal of Interpersonal Violence*, 24(4), 2009, p. 653–674.

CAMPOS, C. H. Lei Maria da Penha: fundamentos e perspectivas. In I. V. Machado, *Uma década de Lei Maria da Penha: percursos, práticas e desafios*. Curitiba: CRV, 2017, p. 17-38.

CAPUCHA, L. *Planeamento e Avaliação de Projectos - Guião Prático*. Lisboa: Ministério da Educação/ Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 2008.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, J. F.; PEDROSO, P.; & SILVA, J. A. Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia Problemas e Práticas*, 22, 1996, p. 9-27.

CATTANEO, L. B.; GOODMAN, L. A. Risk Factors for Reabuse in Intimate Partner Violence: A Cross-Disciplinary Critical Review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 6(2), 2005, p. 141-175.

CCJE-GT. *Report of the 22nd Meeting of the Working Party of the Consultative Council of European Judges, 2012*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168074733d>>.

CENTER FOR COURT INNOVATION. *Integrated Domestic Violence Courts: Key Principles*, 2011a. Disponível em: <<https://www.courtinnovation.org/publications/integrated-domestic-violence-courts-key-principles>>.

\_\_\_\_\_. *Criminal Domestic Violence Courts: Key Principles*, 2011b. Disponível em: <<https://www.courtinnovation.org/publications/criminal-domestic-violence-courts-key-principles>>.

\_\_\_\_\_. *Civil Domestic Violence Courts: Key Principles*, 2011c. Disponível em: <<https://www.courtinnovation.org/publications/civil-domestic-violence-courts-key-principles>>.

CENTRE FOR JUSTICE INNOVATION, THE NEW ECONOMICS FOUNDATION. *Better courts: A snapshot of domestic violence courts in 2013*. London: Centre for Justice Innovation, 2014.

CEPIA. *Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais*. Rio de Janeiro: CEPIA e Fundação Ford, 2013.

CERQUEIRA, D.; LIMA, R. S.; BUENO, S.; NEME, C.; FERREIRA, H.; COELHO, D.; MERIAN, F. et al. *Atlas da Violência 2018*. Ipea e FBSP, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)>.

CFP. *A vida das mulheres importa: avaliação e gestão de risco como ferramenta para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Experiências e Desafios*. Porto Alegre: Coletivo Feminino Plural, 2018.

CLARK, S.; BURT, M.; SCHULTE, M.; & MAGUIRE, K. *Coordinated Community Responses to Domestic Violence in Six Communities. Beyond the Justice System*, 1996. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/166056.pdf>>.

CNJ-IPEA. *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça-IPEA, 2019.

CNMP. *Intercâmbio Brasil-União Europeia sobre o Programa de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher: relatório final*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018.

\_\_\_\_\_. *Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (FRIDA)*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida_1.pdf)>.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET. *COAG Advisory Panel on Reducing Violence against Women and their Children: final report*, 2016. Disponível em: <<https://www.coag.gov.au/sites/default/files/communique/COAGAdvisoryPanelonReducingViolenceagainstWomenandtheirChildren-FinalReport.pdf>>.

CONNOR-SMITH, J. K.; HENNING, K.; MOORE, S.; HOLDFORD, R. Risk Assessments by Female Victims of Intimate Partner Violence: Predictors of Risk Perceptions and Comparison to an Actuarial Measure. *Journal of Interpersonal Violence*, 26(12), 2011, p. 2517–255.

CONSELHO DE MINISTROS. (2019). *Conselho de Ministros de 7 de março de 2019 - Medidas de prevenção e combate à violência doméstica*, 2019. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=conselho-de-ministros-de-7-de-marco-de-2019-medidas-de-prevencao-e-combate-a-violencia-domestica>>.

COOK, D.; BURTON, M.; ROBINSON, A.; & VALLELY, C. *Evaluation of Specialist Domestic Violence Courts/Fast Track Systems*. London: Crown Prosecution Service and the Department for Constitutional Affairs, 2004.

CUERVA, L. *La distancia entre la legislación vigente en materia de violencia de género y su aplicación*. Tese de Doutoramento em Derecho Público y Filosofía Jurídico Política. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2016.

DE VOGEL, V.; DE VRIES ROBBÉ, M.; DE RUITER, C.; BOUMAN, Y. H. Assessing protective factors in forensic psychiatric practice: introducing the SAPROF. *International Journal of Forensic Mental Health*, 10(3), 2011, p. 171–177.

DEPARTMENT FOR CHILD PROTECTION. *The Western Australian Family and Domestic Violence Common Risk Assessment and Risk Management Framework*. Perth Western Australia: Western Australian Government, 2011.

DUTTON, D. G.; KROPP, P. R. A review of domestic violence risk instruments. *Trauma, Violence, & Abuse*, 1(2), 2000, p. 171-181.

ELEY, S. Changing practices: The specialised domestic violence court process. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 44(2), 2005, p. 113-124.

EUROPEAN COMMISSION. (s.d.). Monitoring committee. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/m/monitoring-committee](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/m/monitoring-committee)>.

FERRÃO, J. A avaliação comunitária de programas regionais: aspectos. *Sociologia Problemas e Práticas*, 22, 1996, p. 29-41.

FREIXES, T.; ROMÁN, L. *Protection of the gender-based violence victims in the European Union. Preliminary study of the Directive 2011/99/EU on the European protection order*. Tarragona/Bellaterra: Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili/Universitat Autònoma de Barcelona, 2014.

GRAMCKOW, H.; WALSH, B. *Developing Specialized Court Services: International Experiences and Lessons Learned*. World Bank: Washington, DC, 2013.

GUTIÉRREZ, A. I. Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: especial referencia a los juzgados de violencia sobre la mujer. *Revista de Derecho UNED*, 4, 2009, p. 297-317.

HAGEMANN-WHITE, C.; KELLY, E.; RÖMKENS, R. *Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

HANSON, R. K.; HELMUS, L.; BOURGON, G. *The Validity of Risk Assessments for Intimate Partner violence: A Meta-Analysis*. Ottawa: Public Safety Canada, 2007.

HEIM, D.; CASAS, G.; BODELÓN, E. Las valoraciones de los profesionales que intervienen en casos de violencia de género en la pareja. In E. Bodelón, *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales* (pp. 105-170). Buenos Aires: Didot, 2012.

HER MAJESTY'S COURTS SERVICE, HOME OFFICE, CROWN PROSECUTION SERVICE SPECIALIST. *Domestic Violence Court Programme. Resource Manual*, 2011. Disponível em: <[https://www.cps.gov.uk/sites/default/files/documents/publications/sdvc\\_resource\\_manual\\_2011\\_v2.pdf](https://www.cps.gov.uk/sites/default/files/documents/publications/sdvc_resource_manual_2011_v2.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Justice with Safety: Specialist Domestic Violence Courts Review 2007-08*. London: Home Office, 2008.

HOLDER, R. L. A cross-national data collaboration of domestic violence specialist courts: a research note. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *A elaboração da ficha de avaliação de risco do Espírito Santo*, 2018.

KNAGGS, T.; LEAHY, F.; SOBOLEVA, N.; ONG, S.-W. *The Waitakere and Manukau Family Violence Courts: An evaluation summary*. Wellington: Ministry of Justice, 2008.

LABRIOLA, M.; BRADLEY, S.; O'SULLIVAN, C. S.; REMPEL, M.; MOORE, S. (2010). *A National Portrait of Domestic Violence Courts*, 2010. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/229659.pdf>>.

LIMA, F. R. Dos procedimentos – artigos 13 a 17. In C. H. Campos, *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 265-287.

LISBOA, M.; TEIXEIRA, A. L.; PASINATO, W. *Formulário de Risk Assessment para o CNVD: um instrumento para o enfrentamento da violência. Relatório final*, 2019.

MACHADO, B. O sistema espanhol. In *Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero. Experiências e representações sociais*. Brasília-DF: ESMPU, 2014, p. 45-133.

MAYTAL, A. Specialized domestic violence courts: Are they worth the trouble in Massachusetts. *Public Interest Law Journal*, 18, 2008, p. 197-235.

MAZUR, R.; ALDRICH, L. What Makes a Domestic Violence Court Work: Lessons from New York. *Judges' Journal*, 2(42), 2003, p. 5-11.

MCCULLOCH, J.; MAHER, J.; FITZ-GIBBON, K.; SEGRAVE, M.; ROFFEE, J. *Review of the Family Violence Risk Assessment and Risk Management Framework (CRAF)*. Prepared for the Department of Health and Human Services by the School of Social Sciences, Focus Program on Gender and Family Violence: New Frameworks in Prevention, Monash University, 2016.

MEDEIROS, M. N. *Avaliação de Risco em Casos de Violência Contra a Mulher Perpetrada por Parceiro Íntimo*. Tese de Doutorado. PPG. Psicologia e Cultura/Instituto de Psicologia/UnB, 2015.

MESSING, J. T.; THALLER, J. The average predictive validity of intimate partner violence risk assessment instruments. *Journal of Interpersonal Violence*, 7, 2013, p. 1537-1558.

MPDFT. *Guia da Avaliação de Risco para o Sistema de Justiça*. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2018.

NAREDO, M.; CASAS, G.; BODELÓN, E. La utilización del sistema de justicia penal por parte de mujeres que enfrentan la violencia de género en España. In: BODELÓN, E. *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*. Buenos Aires: Didot, 2012, p. 27-103.

NICHOLLS, T. L.; DESMARAIS, S. L.; DOUGLAS, K.; KROPP, P. R. Violence risk assessments with perpetrators of intimate partner abuse. In J. Hamel, & T. Nicholls, *Family Interventions in domestic violence: A handbook of gender-inclusive theory and treatment*. New York: Springer Publishing Company, 2006, p. 275-301.

NORTHCOTT, M. *Intimate partner violence risk assessment tools: a review*. Canada: Department of Justice, 2012. Disponível em: <[http://www.justice.gc.ca/eng/rppr/cj-jp/fv-vf/rr12\\_8/rr12\\_8.pdf](http://www.justice.gc.ca/eng/rppr/cj-jp/fv-vf/rr12_8/rr12_8.pdf)>.

OAS. *Access to justice for women victims of violence in the Americas*. Obtido de Organization of the American States – Inter-American Commission On Human Rights, 2007. Disponível em: <<http://www.cidh.org/women/Access07/tocaccess.htm>>

OBSERVE. *Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal*. Salvador: Observe - Observatório da Lei Maria da Penha, 2010.

\_\_\_\_\_. *Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais*. Salvador: UFBA/Observe – Observatório da Lei Maria da Penha, 2011.

OECD. *Evaluating Development Cooperation: Summary of key norms and standards*, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/summaryofkeynormsandstandards.htm>>.

\_\_\_\_\_. OECD strengthens engagement with partner countries during annual Ministerial Meeting, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/countries/lithuania/oecd-strengthens-engagement-with-partner-countries-during-annual-ministerial-meeting.htm>>.

OFFICE OF THE CHIEF CORONER FOR ONTARIO. *Domestic Violence Death Review Committee 2013-14 Annual Report*, 2015. Disponível em: <<http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/sites/default/files/content/mcscs/docs/ec165340.pdf>>.

OLIVEIRA, A. L. “Se você ficar com nossos filhos, eu te mato”. *Violência doméstica contra as mulheres nas varas de família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ONU MUJERES, PNUD. *Del compromiso a la Acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres em América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional*. Panamá: ONU MUJERES/ PNUD, 2017.

ONU MULHERES. *Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)*. Brasília: : ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para Mulheres, Ministério da Justiça, 2016.

PASINATO, W. *Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá - Mato Grosso*. Salvador: Observe/NEIM/UFBA, 2010.

\_\_\_\_\_. Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte. São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2012.

\_\_\_\_\_. Oito anos de Lei Maria da Penha: Entre avanços, obstáculos e desafios. *Revista Estudos Feministas*, 23(2), 2015, p. 533-545.

\_\_\_\_\_. Dez anos mais um: a implementação da Lei Maria da Penha no passar dos anos. In I. V. Machado, *Uma década de Lei Maria da Penha: percursos, práticas e desafios*. Curitiba: CRV, 2017, p. 63-80.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional - 2005)*, 2005. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoarepublicaportuguesa.aspx>>.

RICHARDS, L. *Briefing sheet on 15 high risk factors to serious violence and homicide*, 2009. Disponível em: <[www.dashriskchecklist.co.uk](http://www.dashriskchecklist.co.uk)>.

ROBINSON, A. *The Cardiff Women’s Safety Unit: A Multi-Agency Approach to Domestic Violence. Final Evaluation Report*. Cardiff: Cardiff University, 2003.

SENADO FEDERAL. *Relatório Final da CPMI da Violência contra as Mulheres*. Brasília: Senado Federal, 2013.

SEVERI, F. C. Políticas Judiciárias sobre Violência contra as Mulheres: um estudo sobre as Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência dos Tribunais Estaduais de Justiça no Brasil. *Revista Direito Público*, 16(88), 2019, p. 96-110.

SPECIAL TASKFORCE ON DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE. *Not now, not ever: putting an end to domestic and family violence in Queensland*. Queensland: Queensland Government, 2015. Disponível em: <<https://www.csyw.qld.gov.au/resources/campaign/end-violence/about/dfv-report-vol-one.pdf>>.

STACEY, R. *Strategic Management and Organisational Dynamics*. London: Pitman, 1993.

TCU. *Ações de Enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres. Relatório de Auditoria Operacional*. Brasília: Tribunal de Contas da União/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012.

THOMAS, C.; YOUNG, L.; ELLINGEN, M. *Working with the Justice Sector to End Violence against Women and Girls. Research report*, 2011. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Shelters/UN%20Women%20by%20Cheryl%20\\_%20Team\\_working%20with%20justice%20sector.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Shelters/UN%20Women%20by%20Cheryl%20_%20Team_working%20with%20justice%20sector.pdf)>.

UN WOMEN. *Handbook for Legislation on Violence against Women*. New York: UN Women, 2012.

\_\_\_\_\_. *Coordinated responses - Specialist courts*, 2019. Disponível em: <<https://www.endvawnow.org/en/articles/1794-specialist-courts.html?next=1793>>.

VALLELY, C.; ROBINSON, A.; BURTON, M.; TREGIDGA, J. *Evaluation of Domestic Violence Pilot Sites at Caerphilly (Gwent) and Croydon 2004/05. Final report*. London: Crown Prosecution Service, 2005.

WEISZ, A. N.; TOLMAN, R. M.; SAUNDERS, D. G. Assessing the risk of severe domestic violence: The importance of survivors' predictions. *Journal of Interpersonal Violence*, 15(1), 2000, p. 75-90.

WHO. *Implementation research toolkit*. Obtido de Special Programme for Research and Training in Tropical, 2014. Disponível em: <<https://www.who.int/tdr/publications/year/2014/ir-toolkit-manual/en/>>.

WILCOX, K. Connecting systems, protecting victims: Towards vertical coordination of Australia's response to domestic and family violence. *UNSW Law Journal*, 33(3), 2010, p. 1013-1037.

WILLIAMS, K. R.; GRANT, S. R. Empirically Examining the Risk of Intimate Partner Violence: The Revised Domestic Violence Screening Instrument (DVSI-R). *Public Health Reports*, 121(4), 2006, p. 400-408.

WILLIAMS, K. R.; HOUGHTON, A. B. Assessing the risk of domestic violence reoffending: A validation study. *Law and Human Behavior*, 28(4), 2004, p. 437-455.

ZIMMER, M. B. Overview of specialized courts. *International Journal For Court Administration*, 2(1), 2009, p. 46-60.





CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO



União Europeia



MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA

MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES

