



Forum para a Governação Integrada

E QUE TAL SE COLABORÁSSEMOS AINDA MAIS E MELHOR NA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÉNERO?

O que caracteriza a violência de género ou violência baseada no género é o facto de ser violência cometida contra mulheres precisamente por serem mulheres comportando, assim, um significado político e ideológico que faz com que a violência tenha uma faceta instrumental. Isto é, a violência é usada enquanto mecanismo social através do qual o sexo feminino é colocado numa posição de subordinação e mantido nessa posição reproduzindo-se esta subordinação nas relações sociais de género.

A violência baseada no género constitui uma violação grosseira dos Direitos Humanos e uma violação das liberdades fundamentais, podendo manifestar-se em violência nas relações de intimidade, violência sexual incluindo, por sua vez, violação e assédio sexual, tráfico de seres humanos, escravatura e diferentes práticas nefastas, como casamento forçado, casamento precoce, mutilação genital feminina e os chamados crimes de honra.

O grupo de trabalho dedicado a fazer emergir a governação integrada na área do problema complexo da violência de género e familiar – esta fundamentalmente coincidente com o previsto na tipificação do crime de violência doméstica – **é integrado por um conjunto de parcerias ou redes constituídas por protocolo.** Estas parcerias ou redes são constituídas para que se promovam as condições necessárias à proteção das vítimas de violência doméstica e de género no âmbito da estratégia do Governo para lidar com estes problemas.

No dia 19 de maio de 2017, o Governo, por via da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, assinou os primeiros protocolos para a implementação da Estratégia de Combate à Violência Doméstica e de Género, que abrangem os municípios de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines, Aljezur e

Odemira. A este protocolo outros se seguiram, num processo que não está concluído e pretende abranger o território nacional, com a preocupação de corrigir assimetrias regionais no acesso a direitos sociais fundamentais como o direito à justiça, segurança, não-discriminação e a viver uma vida livre de violência.

O objetivo desta estratégia é alcançar uma cobertura nacional progressiva dos serviços de apoio e proteção às vítimas de violência doméstica e de género, através de respostas locais que envolvam, de forma articulada, as autarquias, as forças de segurança, a medicina legal, as entidades com competência em matéria de proteção social, as unidades de saúde, as escolas e as organizações não-governamentais.

O modelo para implementar a Estratégia de Combate à Violência Doméstica e de Género, tendo por base a freguesia, o município ou a comunidade intermunicipal, resultou de um processo participado, assente no debate com os protagonistas da aplicação do modelo – e não numa decisão aplicada de cima para baixo na linha hierárquica da administração pública – e no estímulo ao planeamento de medidas, adequadas aos territórios e vertidas num Plano de Igualdade municipal ou intermunicipal.

A estratégia de territorialização de combate à violência doméstica torna-se, desta forma, concreta através de protocolos que reúnem num território diversas instituições que, em paridade, devem atuar de forma integrada, assumindo a responsabilidade pela ação desconcentrada. A existência de um protocolo interinstitucional formaliza relações prévias com a vantagem de responsabilizar cada entidade participante na colaboração interinstitucional e na consecução de um objetivo comum: aumentar a eficácia na identificação e na intervenção em situações de violência doméstica prevenindo a violência de género que, de forma unânime, seja reconhecida como estando na base de todas as situações de violência doméstica. Os protocolos devem ser entendidos, em si mesmos, como instrumentos de participação, responsabilizando diferentes entidades institucionais ao nível local.

A trajetória de participação e as vantagens de participar

A trajetória desde a assinatura de um protocolo até à data – início de 2018 – é marcada pelo aprofundamento do interconhecimento, pela melhoria nos

procedimentos de troca de informação, pela definição de metas e objetivos em comum e pela identificação de áreas merecedoras de maior investimento, designadamente a avaliação da intervenção e a avaliação da adequação das respostas planeadas e implementadas às necessidades em constante mudança.

A vantagem enunciada com mais unanimidade é compreender melhor a organização e os procedimentos das “outras” instituições, por um lado, erodindo ideias preconcebidas acerca das razões para a demora na atuação, e, por outro lado, (re)conhecendo a especificidade da atuação das restantes instituições implicadas na prevenção da violência de género e proteção a vítimas e responsabilização de perpetradores do crime de violência doméstica.

As várias redes ou parcerias constituídas por protocolo com a finalidade de implementar a estratégia programática para lidar com a violência de género e a violência doméstica reúnem com regularidade para, num processo contínuo e participado, irem revendo e reformando políticas, procedimentos e práticas institucionais de cada instituição com o objetivo de melhorarem a ação conjunta. Em simultâneo, o planeamento da melhoria da atuação – como fazer melhor? – vai permitindo o diagnóstico de necessidades – o que falta para que se faça melhor? – identificando pontos fracos do sistema de intervenção.

Os temas comuns aos vários participantes no grupo de trabalho (os vários protocolos territoriais) são a melhoria da comunicação interna, isto é, em cada instituição externa. Isto é, entre instituições que se tornaram parceiras e entre estas e a comunidade, e ainda comunicação entre cada instituição e a parceria ou rede que se constituiu por protocolo. Este é um desafio grande que suscita uma reflexão em torno da matriz GovInt, implicando a comunicação, liderança, participação e avaliação. Como garantir que a pessoa que participa nos trabalhos da parceria, representando uma instituição, traz a visão da sua instituição partilhando-a com as entidades parceiras (*input*) e leva, para a sua organização, as propostas coconstruídas em parceria, responsabilizando a organização por tudo o que, individualmente, assumiu e coconstruiu em parceria? Na trajetória de cada protocolo tornou-se mais clara a necessidade de melhorar a comunicação, tendo surgido a importância de, em parceria, se trabalhar a comunicação no plano do trabalho em rede e no plano interno, isto é, em cada uma das organizações parceiras.

É unânime também neste grupo de trabalho o reconhecimento de que (ainda) nem todas as entidades parceiras reconhecem, como Liz Kelly que *“Conhecer uma situação de violência doméstica não é um trabalho a mais. É um privilégio uma pessoa vítima de violência doméstica escolher-me, ter confiança em mim para pedir apoio para a situação em que se encontra.”*

Cada entidade (já) reconhece que constitui o ponto de entrada de uma situação de violência doméstica num sistema que tem o dever, legal e ético, de estar preparada para prestar apoio a vítimas e contribuir para a responsabilização de quem usa violência de género e comete crime de violência doméstica. Aqui, procuram a profissionalização fazendo-o fundamentalmente por duas vias: a formação e a troca de experiências, isto é, conhecimento empírico acumulado. A finalidade é a qualidade na intervenção rumo a uma governação integrada que seja sustentada – duradoura, para além da transição de pessoas e de posições institucionais.

A complexidade do problema e do desafio revelam o ponto de desenvolvimento e a profundidade do questionamento no grupo de trabalho. Da, que a pergunta que se imponha seja: *Vamos colaborar ainda mais e melhor?*

Vamos colaborar mais e melhor? De pergunta a afirmação e compromisso

A complexidade da violência de género e as exigências na prevenção e erradicação do crime de violência doméstica implicam criatividade e capacidade para gerir estes problemas complexos. A colaboração interorganizacional, em redes colaborativas que deem lugar a governação integrada, multinível e multissetorial, é tida como a via para aumentar a eficácia e ter mais eficiência na gestão de problemas complexos.

O ponto de partida desta Conferência é o de que colaborar não é intuitivo e, por isso, exige um esforço acrescido na mobilização da intenção para agir. Ora, o grupo de trabalho da violência de género e violência doméstica tem permitido observar precisamente que a colaboração interorganizacional é, há muito, procurada nos territórios para que se dê uma resposta coordenada, entre os diversos agentes sociais, articulada, sem que algumas “peças” do processo de intervenção fiquem de fora, não estando presentes ou disponíveis, solidária, sem que a ação de uma das agências de intervenção seja contrariada, desrespeitada ou contradita por outra agência,

horizontal, isto é, reconhecendo a mesma importância a cada uma das agências que colaboram num mesmo processo, eliminando, desta forma, protagonismos institucionais.

A colaboração há muito tempo que se vem desenvolvendo no território nacional na intervenção sobre a violência doméstica. As diferenças, na atualidade, são fundamentalmente duas: a definição da colaboração como estratégia programática, com a força política do Governo central, do organismo responsável pela promoção de igualdade de género em Portugal – a CIG – e com o envolvimento da administração pública local. A segunda diferença, marca distintiva da atualidade, é a importância conferida ao planeamento e à avaliação da ação.

A governação integrada implica que os agentes que contribuam para as políticas públicas. Assim, da experiência acumulada de ONG na intervenção prestando apoio a mulheres vítimas do crime de violência doméstica e prevenindo a violência de género, até à responsabilização das autarquias, foi um passo. Um passo de consolidação da governação integrada.

Uma das perspetivas das abordagens colaborativas é pensar a partir do nível local, do regional, do nacional e do europeu, de uma forma integrada e coerente, envolvendo diferentes níveis de decisão política: europeu, nacional, supralocal, local.

Os temas-chave nas discussões do GT incluem:

- Determinar quem é responsável por quê, Quais são as responsabilidades de cada parceiro numa ação integrada;
- Definir como se lida com agentes importantes no processo de prevenção e combate à violência de género e violência doméstica, que estão, contudo, ausentes da parceria estabelecida por meio de protocolo – ora por não serem signatários do protocolo, ora por não participarem na parceria interinstitucional;
- Consolidar procedimentos de intervenção evitando duplicação de recursos e sinalizando a necessidade de recursos em pontos nevrálgicos.

A interpretação do problema define-se na necessidade de intervenção: célere e coordenada

A definição da violência doméstica como violência de género e, por sua vez, a definição da violência de género como violência contra as mulheres são reconhecidas em absoluto e de forma unânime. Este reconhecimento advém também de resultados de estudos de caracterização da violência de género que, uns após outros, reafirmam tratar-se de violência contra as mulheres e crianças, assente em relações de desigualdade de poder que atribuem ao feminino menos poder e menor valor, que é transversal a classes sociais, níveis educacionais, grupos etários, manifestando-se sob forma física, psicológica, económica, sexual, simbólica, que é interpretada de forma diferente pelas pessoas vítimas dessas formas de violência, que continuam a assinalar o impacto devastador da violência psicológica.

Os efeitos ou consequências da violência também são do conhecimento das instituições que prestam apoio a vítimas de violência. Face a isto, o problema e a complexidade e perversidade do problema é interpretada como estando situada no plano da intervenção estruturada, no sentido de estar organizada, prevendo-se fluxogramas e protocolos de atuação que estimulem a eficiência de um sistema que visa proteger.

O reforço do ponto de partida de que cada caso é um caso, aumenta a diversidade de situações. É manifesto um reconhecimento, isto é, um tomar de consciência partilhada, de que as circunstâncias e as experiências de vida de cada uma das mulheres fazem com que cada uma seja afetada de forma específica. A idade, o local onde se reside, a escolaridade, a classe social, a nacionalidade, a etnia, a orientação sexual, ser mãe, a deficiência, a pobreza, entre outras alteram o impacto da violência reforçando o peso das discriminações. As camadas de dominação vão-se sobrepondo, desde a dominação mais sentida nas relações de intimidade até à dominação mais distante, embora muito limitativa, dos subsistemas de justiça, de segurança, de saúde, entre outros.

O que se aprendeu neste trajeto de Governação Integrada, a propósito dos desafios colocados com a comunicação, com a liderança, com a participação e com a avaliação?

Aprendeu-se a confiar mais nas instituições, mas porque as instituições “adquirem” um rosto e partilham as suas dificuldades e constrangimentos.

Aprendeu-se a diagnosticar os recursos existentes e as faltas/necessidades de modo integrado nos territórios e menos em cada uma das organizações, em cada um dos processos de intervenção (casuística).

O modelo de liderança adotado é matricial, estabelecendo-se novas relações entre os princípios e os conceitos, para dar lugar a um sistema adaptável de recursos e procedimentos para atingir objetivos (Lodi, 1970), distinguindo-se de um modelo hierárquico, com níveis de decisão muito estruturados e com um funcionamento assente na burocracia (sistema de organização com regras tendencialmente rígidas, procedimentos regulamentados e pouco flexíveis, elevados níveis de especialização segmentando a ação).

A flexibilidade e a urgência da intervenção estão ligadas. A governação integrada aumenta a flexibilidade da atuação partilhada entre diferentes organizações, tornando-se mais adequada para lidar com situações urgentes de intervenção visando a proteção de vítimas e a responsabilização de quem usa violência sobre outras pessoas.

Os e as profissionais gastam menos tempo a “combater” os obstáculos sistémicos de um sistema que integram embora tenham responsabilidades apenas numa pequena parte da atuação necessária. Apesar de este sentimento ser generalizado, também é generalizado o sentimento de que muito há ainda por fazer, pois os obstáculos do sistema de apoio ainda são muito de ordem estrutural e as mudanças ainda não se fazem sentir com impacto positivo na situação de mulheres e crianças vítimas de violência de género.

Que resultados deste Grupo de Trabalho (GT) podemos partilhar, assumindo a importância da transferibilidade, ou seja, que os resultados sejam úteis noutros contextos e para lidar com outros problemas complexos?

Este GT não tem produtos ou instrumentos de atuação para apresentar. Ainda se está a fazer o percurso da governação integrada, na fase de interconhecimento e conhecimento mútuo. A estratégia do Governo mantém-se no próximo plano nacional, o que permite presumir que a territorialização é uma estratégia promissora. A recolha da diversidade das experiências para as partilhar é o próximo passo deste GT. As reuniões do GT revelam que cada um dos protocolos orienta a sua ação por princípios que são comuns, contudo conhecem pouco e partilham pouco a sua ação.

Este texto foi escrito por Dália Costa, em janeiro de 2018 para a IV Conferência Internacional GovInt 2018.