

Uma mudança de paradigma na intervenção social na violência doméstica: os casos de parcerias em Portugal

*A change of paradigm in domestic violence intervention:
Portugal's partnership experiences*

Dália Costa¹

Resumo: Este artigo é sobre a intervenção social nas situações de violência doméstica. O apoio a mulheres vítimas de violência doméstica está em processo de mudança em Portugal. Essa mudança manifesta-se no recurso ao apoio por parte de quem dele necessita e activa a intervenção de forças policiais e/ou de organizações da sociedade civil (que fazem parte do terceiro sector); e manifesta-se na prestação de apoio. Nesta dimensão há duas vertentes que nos interessa analisar porque as presumimos como estando interligadas: a reorganização dos agentes prestadores de apoio social (o sistema-interventor) e a forma como as práticas de intervenção se modificam em conjugação com essa reorganização. Elegemos as parcerias existentes em Portugal continental até Janeiro de 2008 tomando-as como casos de estudo para compreender a reorganização do sistema ao adoptar um modelo de intervenção que é considerado uma boa prática. Através da realização de entrevistas semi-estruturadas e de análise documental descrevemos cada parceria e comparamos os casos, com o objectivo de aferir se existe mudança nas práticas de intervenção social em parceria.

Palavras-chave: Violência doméstica; intervenção social; parceria

Introdução

A **violência doméstica** é o termo adoptado em Portugal para referir todas as situações de violência que ocorrem envolvendo relações de intimidade amorosa entre vítimas e agressores independentemente do seu sexo. A violência pode ocorrer no espaço do lar nas situações em que existe coabitação, podendo o laço entre as pessoas ser o matrimónio ou a união de facto. O termo também abrange as situações de namoro e inclui a violência após a separação do casal. Apesar desta definição ampla, na maior parte das vezes o conceito refere-se a violência conjugal (ou marital, envolvendo o casal) e a situações em que o homem é o agressor e a mulher a vítima. Isto deve-se ao facto de estas situações representarem a maioria dos casos de violência doméstica. Também existem mas são em menor proporção os casos em que o homem é vítima da mulher. Nos casos em que existe violência entre outros membros da família usam-se termos como 'violência infantil' quando é perpetrada sobre as crianças ou

¹ Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Pólo Universitário do Alto da Ajuda; Rua Professor Almerindo Lessa 1349-055, Lisboa Portugal Tel (+351)213619430 Web Site: <http://www.iscsp.utl.pt> daliac@iscsp.utl.pt

‘violência sobre os idosos’, normalmente perpetrada pelos seus filhos ou pessoas que lhes prestam cuidados na família.

A violência doméstica é um crime de natureza pública desde Maio de 2000. Isto significa que qualquer pessoa pode denunciar a sua ocorrência às autoridades. Desde o ano 2000 e até ao final de 2007 as forças policiais registaram em média 45 denúncias de crime de violência doméstica, por dia. Legalmente considera-se que a violência doméstica é um comportamento intencional do agressor, exercido com a finalidade de controlar e de exercer poder e autoridade sobre a vítima. Até 1986 na legislação civil (Código Civil) era permitido ao marido usar violência para ‘corrigir’ o comportamento da mulher. Provavelmente os resquícios desta representação social estão relacionados com o facto de estes comportamentos serem relativamente tolerados pela sociedade e pelas vítimas no presente, principalmente nos casos considerados como menos graves e em que as consequências dos maus-tratos são menos visíveis. Apesar de se tratar de um problema social reconhecido como tal pelos cidadãos ainda persiste uma tolerância em relação ao comportamento do agressor, legitimando, de certa forma, o exercício abusivo de poder e autoridade sobre ‘a sua’ mulher ou companheira.

A maior parte das respostas organizadas que têm vindo a ser desenvolvidas para lidar com este problema social são orientadas para as consequências da violência e destinam-se a aumentar a protecção da vítima e a minimizar os danos sobre ela provocados. Estas estratégias são reparadoras e são complementadas por medidas preventivas dirigidas a toda a população. O objectivo destas é aumentar a informação sobre os direitos das vítimas e sobre os recursos que existem para lhe prestar apoio e aumentar a consciencialização colectiva acerca da violência doméstica. O impacto e o significado das estratégias reparadoras e de prevenção não estão avaliados. As necessidades das vítimas têm justificado o maior investimento nas estratégias reparadoras. A este nível, o suporte social envolve a intervenção directa, que é desenvolvida principalmente por organizações da sociedade civil.

A primeira Lei de protecção das vítimas de violência é de 1991 (Lei n.º61/91 de 13 de Agosto). A partir de 1999, os Governos nacionais têm vindo a adoptar Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica. O III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica compreende o período entre 2007 e 2010 e está actualmente em vigor. No Plano fica claro que a violência doméstica é um problema social culturalmente enraizado e cuja origem radica nas relações desiguais de poder entre homens e mulheres, constituindo uma violação dos direitos humanos. Esta interpretação está presente na Lei Penal que define a violência doméstica como crime (no seu artigo 152º) e já era enunciada na lei de protecção das vítimas de 1991.

Para **lidar com o problema** o actual Governo em funções em Portugal (XVII Governo Constitucional) propõe uma abordagem assente na colaboração inter-institucional com a constituição de parcerias entre os órgãos da Administração e a sociedade civil, tendo como fim a eficiência

do sistema de apoio e como objectivos a protecção da vítima e a responsabilização do agressor.

Esta orientação representa uma alteração na forma de dar resposta à violência doméstica. Implica uma **mudança** entre uma intervenção em cadeia, em que cada instituição actua isolada, com forte recurso ao encaminhamento da vítima entre serviços, os quais assumem uma quota-parte de responsabilidade pela sua intervenção mas não se responsabilizam pela resolução da situação na totalidade, para uma intervenção integrada, que envolva todos os serviços e profissionais que intervêm no mesmo processo de intervenção. A intervenção em parceria desenvolve-se ao nível local e pretende-se que seja coordenada e mais eficiente, representando maior capacidade para proteger os direitos e aumentar a segurança das vítimas e para responsabilizar os agressores pelos seus actos.

Entende-se por **processo de intervenção** uma interacção que envolve um sistema-cliente (que pode ser um individuo) que apresenta um conjunto de necessidades (percepcionadas ou não e manifestas ou não) que são expressas num pedido de ajuda (que não é necessariamente formulado por si) e um sistema-interventor, que representa um conjunto de recursos. O processo de interacção assenta na comunicação pressupondo trocas entre os sistemas e dentro do sistema-interventor e decorre num contexto do qual fazem parte elementos que representam condições favoráveis e condições constrangedoras à mudança da situação que é inicialmente apresentada pelo sistema-cliente. Alguns destes elementos são inerentes ao funcionamento de cada um dos sistemas presumindo-se que estejam mais sob o seu controlo do que elementos que lhes são externos.

Para contextualizar o tema começamos por fazer um breve enquadramento sobre a organização do sistema de protecção. A seguir apresentamos parte dos resultados de um estudo de casos realizado com as quatro parcerias inter-institucionais existentes em Portugal até Janeiro de 2008, criadas com o objectivo de intervir nas situações de violência doméstica de forma integrada e em colaboração, sob o pressuposto de que será mais eficaz. Esta forma de intervenção implica alterações nas práticas profissionais.

Contextualização da Intervenção Social em Portugal

O sistema de solidariedade e segurança social é composto pelos sub-sistemas de protecção social de cidadania; de protecção à família; e previdencial. O primeiro integra o regime de solidariedade e a acção social, cujo exercício é directamente feito pelo Estado ou em cooperação com organizações não-lucrativas (ONL) de acordo com o artigo 11.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social).

As ONL correspondem a iniciativas organizadas da sociedade civil, incluindo todas as organizações ou instituições que prosseguem fins

de solidariedade social, que não visam o lucro e que não têm uma natureza pública. Fazem parte deste conjunto organizações não-governamentais, fundações, associações, misericórdias e instituições particulares de solidariedade social. O Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas ONL na prossecução dos objectivos da segurança social.

A influência da Europa e de organizações internacionais marcou a orientação da política social em Portugal desde meados da década de 1960. Isto apesar de o papel do Estado enquanto fornecedor de bem-estar só se ter manifestado com o regime democrático a partir de 1974. Até aí o Estado era um agente suplementar da acção das ONL e das famílias e o padrão de organização do bem-estar caracterizava-se pelo estatismo e pelo colectivismo, numa altura em que na Europa já se acentuava a crise dos Estados de bem-estar, em desenvolvimento desde o final da II guerra mundial.

Actualmente existe um sistema misto de bem-estar social em que se reconhece um insuficiente fornecimento de serviços públicos e a restrição no acesso a certos bens e serviços por parte de algumas categorias da população. Um sistema misto caracteriza-se por ser integrado por diversos actores sociais, de natureza pública e ONL; que usam processos mais flexíveis na resposta às solicitações sociais e às necessidades das pessoas combinando-os com os processos existentes ou substituindo-os; e que se espera que sejam mais eficientes do que a actuação apenas da Administração pública. Um sistema deste tipo implica que as acções sejam planeadas e implementadas através de processos de participação da base para o topo e sejam dotadas de natureza e valor jurídico autónomo.

Os objectivos pretendidos são a diversidade nos agentes de intervenção social, nos modelos e nos procedimentos de intervenção; a equidade, adequando as respostas às necessidades e à hierarquia entre as necessidades; a eficiência, melhorando o equilíbrio entre os recursos e os resultados; a participação social, que é promovida pelo Governo através de estímulos dirigidos à sociedade civil, incentivando ao seu envolvimento directo na promoção de qualidade de vida; e a responsabilização partilhada e solidária entre os vários actores sociais institucionais (que compõem o sistema-interventor), o sistema-cliente e os cidadãos em geral. A subsidiariedade é um dos princípios básicos do sistema. Este princípio significa que o apoio deve ser disponibilizado a partir das comunidades, enquanto esfera mais próxima do cidadão. A actuação do Estado é o último recurso, que é accionado face à impossibilidade ou incapacidade de actuação dos recursos anteriores.

A cooperação e coordenação entre instituições na prestação de serviços sociais correspondem a uma boa prática identificada pelas Nações Unidas (A/61/122/Add.1). O Relatório sobre a Inclusão Social (aprovado pela Comissão Europeia em Dezembro de 2001) classifica como essencial promover parcerias entre os diversos agentes de intervenção social para melhorar a eficácia e a eficiência das respostas e

criar serviços de elevada qualidade que vão ao encontro da expectativa e das necessidades dos cidadãos. A recomendação da parceria como estratégia de intervenção tem como fim a coordenação no combate a problemas sociais persistentes e complexos. Articular recursos e acções para capitalizar conhecimentos constitui a condição essencial para uma intervenção coordenada. Em linha com estas orientações, o Governo português valoriza as parcerias constituídas por entidades públicas e particulares enquanto mecanismos de actuação integrada junto das pessoas e das famílias (alínea f) do n.º 2 do artigo 31.º da Lei de bases da Segurança Social).

I. A Intervenção Social na Violência Doméstica

1. Paradigma dominante

A política social tradicional é herdeira de um processo de fragmentação das problemáticas em vários problemas implicando criar instituições e serviços especializados para lidar com grupos de população e/ou com necessidades específicas. A cultura de intervenção social predominante em Portugal caracteriza-se por uma abordagem centrada no indivíduo (que se mantém mesmo nas situações em que o sujeito no processo de intervenção é a família) e focalizada no presente.

Um processo de intervenção normalmente tem início com o diagnóstico da situação a partir do qual se definem as estratégias e os objectivos da intervenção. Cada profissional que intervém num caso inicia um processo de intervenção autónomo. Daqui que exista uma tendência para se acumularem acções que se vão sucedendo com desconhecimento sobre outras intervenções e sobre os seus resultados. A avaliação das intervenções analisa a eliminação ou atenuação dos factores negativos identificados no diagnóstico. Na prática, cada sub-sistema realiza um diagnóstico adequado à sua área de intervenção especializada. Esta prática acentua-se quanto mais específica é a problemática e quanto menor é a troca de informação dentro do sistema-interventor.

O envolvimento do sujeito (sistema-cliente) muitas vezes limita-se ao seu consentimento informado para a intervenção e ao cumprimento de tarefas que o sistema-interventor considera adequadas à resolução da situação. Na maior parte das vezes estas tarefas incluem acionar outros serviços e profissionais para os quais o sujeito é encaminhado. A eficiência de um modelo desta natureza passa por implementar uma cadeia de intervenção ininterrupta ou com o mínimo de constrangimentos nas ligações entre sub-sistemas.

O modelo de intervenção em que cada sub-sistema está habilitado para lidar com necessidades específicas faz com que a intervenção seja mais centrada sobre os problemas e menos sobre os sujeitos, orientando-se para a identificação das fraquezas e disfunções e não das forças e dos recursos do sistema-cliente (como a sua rede informal de suporte social, por exemplo). Este modelo valoriza pouco a interacção dentro do

sistema-interventor e entre este e o sistema-cliente. Trata-se de um modelo bem-intencionado mas que pode contribuir para agravar a situação do sistema-cliente, principalmente quando as necessidades são urgentes mas implicam várias respostas de diversos sectores, e para aprofundar uma imagem generalizada de dispersão e de falta de coordenação do sistema-interventor.

Teoricamente, o esgotamento de recursos tem sido a questão mais discutida nas situações de intervenção em problemas sociais complexos. O debate tem sido situado na relação custo/eficiência dos processos e não tem sido feito em relação aos modelos de intervenção e aos pontos fortes e fraquezas desses modelos. Assim colocar-se-ia no centro a intervenção social implicando pôr em causa o processo de intervenção, as formas de inter-relacionamento entre sistema-interventor e sistema-cliente e entre as entidades do sistema-interventor. Transversal a este debate está a questão do poder nas relações sociais que provavelmente está na base do adiamento da discussão. Por outro lado, o tipo de avaliação que tem predominado também não contribui para que se ponha em perspectiva o sistema como um todo, uma vez que se avalia a prestação de profissionais e de serviços e são raras as situações em que se faz monitorização da intervenção social, numa avaliação de processo.

Na implementação de políticas públicas não basta a definição formal de medidas e de estratégias de acção. A vontade para implementar as medidas e desenvolver as estratégias também não é suficiente. O que teoricamente sabemos é que este é um processo que sofre influências de diversos factores. Estes factores e a sua importância relativa variam em função dos contextos.

2. Mudança de paradigma: as Parcerias

A mudança de paradigma na Política Social influencia a intervenção social reconfigurando os actores sociais envolvidos, o seu papel, as interrelações entre si e a forma como a intervenção social é exercida, ao nível das práticas. Uma das manifestações de mudança é o desenvolvimento de modalidades de comunicação entre as organizações envolvendo desde a comunidade local até instâncias governamentais e supra-nacionais.

Canastra (2008 *in* Carmo,2008) observa a complexidade crescente dos papéis associados à intervenção social, referindo que a lógica industrial homogeneizadora do trabalho social tem vindo a perder consistência, dando lugar a três novas tendências:

- (1) o nascimento de **novas modalidades de intervenção social** mais flexíveis, próximas e personalizadas, mais situadas, menos intermediadas e mais concertadas, visando o desenvolvimento pessoal e social dos sistemas clientes;
- (2) uma mudança de **paradigma de intervenção**, mais orientado para a reconstrução das capacidades de acção dos actores (*empowerment*) e para

o desenvolvimento das suas competências, e menos orientado para a promoção de qualificações formais;

(3) a **emergência de novos actores** na área da intervenção social, como os agentes de desenvolvimento local, os agentes de inserção social, os mediadores sociais, os mediadores interculturais, entre outros.

2.1 A Inovação das Parcerias

Um dos objectivos de uma parceria é estabelecer uma estrutura, que se traduz em diferentes arranjos organizacionais mas que deve ter a capacidade para gerar mudanças no sistema de resposta e promover mudanças sociais sobre o problema social ao qual se dirige e sobre as comunidades e a sociedade em geral. Este tipo de resposta normalmente tem início com a identificação de falta de coordenação ao nível dos sistemas, daí que se invista na conjugação dos esforços dos vários interessados. Na maior parte das situações, estes já estão envolvidos na resposta a casos de violência doméstica, ainda que o esforço de cada um seja segmentado e parcelar. Orienta-se apenas para as vítimas ou para os agressores; para a prevenção ou para a reparação dos efeitos da violência. Cada um centra a sua acção apenas num sub-sector, ao qual pertence (justiça, saúde, educação ou outro).

A parceria pretende ser uma resposta compreensiva à violência doméstica, envolvendo todos os interessados, e coerente. Isto implica dotar as respostas de articulação entre si, transformando-as num único sistema. Este tipo de resposta operacionaliza-se no âmbito comunitário. A abordagem teórica subjacente é a sistémica, de onde decorre como pressuposto a interdependência das respostas parcelares dadas por cada elemento do sistema. Isto significa que o sistema vai tentar compensar as falhas na actuação de um ou de alguns elementos. Porém, esta intenção só se verifica quando a especificidade do elemento em causa não é acentuada. Por exemplo, quando existe uma falha na actuação judicial torna-se quase impossível ao sistema compensá-la e concretizar os objectivos complementares de aumentar a segurança da mulher vítima de violência doméstica e sancionar o comportamento do agressor. Os efeitos desta falha fazem-se sentir ao nível individual, sobre as vítimas e sobre os agressores, e ao nível social, sobre o sistema de respostas e a eficiência que consegue alcançar e sobre a credibilidade e confiança que a sociedade lhe atribui.

O acesso da vítima ao sistema para obter apoio pode ocorrer em diversos pontos. Isto significa que cada elemento que o integra possui uma oportunidade de prestar ajuda que as outras não possuem em determinado momento. Para além disto, cada elemento do sistema representa o acesso ao apoio e não é um mero contacto que a vítima estabelece com o sistema para resolver uma necessidade específica.

Para que os pressupostos teóricos do funcionamento de um sistema se verifiquem na prática e a eficácia da resposta no seu todo possa ser melhorada garantindo a protecção às vítimas de violência

doméstica, o sistema tem que se reorganizar alterando procedimentos mas também modificando a concepção de violência doméstica e a forma como os profissionais interpretam o seu papel e o significado que atribuem à posição relativa que o seu serviço ocupa no sistema. Uma das formas de melhoria do funcionamento do sistema consiste em aumentar a sinergia gerada através do envolvimento de diferentes elementos da comunidade. A finalidade é ampliar a diversidade de elementos com a possibilidade de tornar a resposta o mais heterogênea possível face à heterogeneidade e complexidade do problema. Uma resposta de âmbito comunitário que seja compreensiva permite lidar com problemas específicos relacionados com o da violência doméstica e que contribuem para adensar a dificuldade em realizar um projecto de vida alternativo (envolvendo ou não abandono do relacionamento). A intervenção é feita sobre áreas e em relação a necessidades específicas mas é holística.

Os **pilares fundamentais numa resposta em parceria à violência doméstica** incluem a garantia da segurança da vítima, em situação de crise e no apoio continuado. A garantia de segurança imediata pode envolver intervenção policial e a necessidade de respostas de alojamento de emergência, tendencialmente temporário (a legislação prevê que a permanência das mulheres e as suas crianças vítimas de violência doméstica em casa-abrigo não ultrapasse os seis meses, ainda que na prática este período seja ultrapassado em muitas situações). A garantia de segurança nas situações em que a vítima permanece na sua residência e na comunidade envolve os serviços em meio comunitário e a cooperação das forças policiais para fazerem cumprir ordens judiciais que tenham sido aplicadas ao agressor, como o afastamento da vítima e/ou da residência comum. Os serviços de apoio que estão implicados nesta garantia de segurança são principalmente os que prestam apoio social e os serviços na área da saúde.

A existência de uma parceria na comunidade de residência da vítima pode facilitar o acesso ao apoio tornando-o o mais imediato possível em áreas de necessidade como o acesso à justiça. Nesta área, mesmo que se assegure o acesso é preciso estimular a celeridade nas respostas especificamente dependentes da aplicação da justiça para garantir a segurança das vítimas. A contenção do comportamento dos agressores e as trocas entre os agentes judiciais aumentaram quando existe colaboração entre os profissionais de apoio social e os agentes judiciários (Allen, 2005; Wolff, 2003). A sanção do comportamento do agressor pode envolver a detenção com prisão efectiva. A esta pena pode ser acrescentada uma sanção acessória orientada para a mudança dos comportamentos de violência contra as mulheres. Para que esta estratégia de intervenção funcione é essencial assegurar a existência de respostas adequadas. É necessário assegurar a disponibilidade de apoio continuado para vítimas e para agressores. Na maior parte das situações o apoio continuado com acompanhamento das situações é realizado por organizações de apoio à vítima, com destaque para as organizações de mulheres. Em relação aos agressores, a intervenção é limitada ao período

necessário ao processo de intervenção (judicial; terapêutico ou ambos, em complemento). As organizações de apoio a mulheres vítimas de violência não realizam intervenção com agressores. A necessidade de apoio continuado mantém-se quando o órgão auxiliar de aplicação da justiça vocacionado para a reinserção social se ocupa dos indivíduos julgados pelo crime de violência doméstica. Em Portugal a cobertura do território e das necessidades não está garantida.

Outro dos pilares fundamentais é a continuidade na formação dos profissionais que lidam com situações de violência doméstica, quer directa, quer indirectamente. O objectivo é manter o interesse profissional pela problemática; actualizar os conhecimentos numa área em que a produção científica e as iniciativas de intervenção estão em desenvolvimento; e contribuir para que o apoio às vítimas possa ser disponibilizado por qualquer profissional que detecte uma situação de violência doméstica.

O contacto das vítimas com os serviços especializados de apoio a vítimas muitas vezes é feito a partir da informação fornecida por profissionais que desempenham funções em serviços que não estão ligados à intervenção em situações de violência doméstica. Estes profissionais precisam de estar preparados para poderem informar e/ou encaminhar as vítimas da melhor maneira e para não reagirem às situações com base em mitos e em estereótipos que dominam as representações sociais. Nesta área torna-se necessário promover o envolvimento da Administração e de actores sociais da sociedade civil que estão presentes nas comunidades mas ausentes da intervenção directa em situações de violência doméstica (como as igrejas, os *media* e o mercado ou as empresas). O envolvimento destes actores sociais com mobilização para a intolerância a situações de violência doméstica favorece a generalização desta ideia a toda a sociedade. A opinião pública é influenciada pela opinião de elementos da sociedade aos quais se atribui prestígio social e cuja opinião é credibilizada.

Finalmente, torna-se essencial fazer a coordenação e a monitorização das intervenções mantendo activos sistemas de informação (com recolha e troca de dados) e estabelecendo procedimentos de avaliação. O propósito de uma intervenção em parceria poderá acabar por se transformar numa boa intenção se não for monitorizado. A avaliação permite a reflexão sobre os objectivos e as práticas profissionais. Considera-se que esta reflexão contribua para uma melhoria com aperfeiçoamento progressivo.

2.2 A Parceria é uma estratégia e uma prática de intervenção

A parceria corresponde a uma **prática na intervenção social** e a sua definição enquanto **estratégia política** poderá ter contribuído para estimular o surgimento de modelos de intervenção que permitem implementá-la aplicando princípios como o da subsidiariedade. Para que

surja uma parceria tem que existir predisposição na comunidade para a criar.

Usar **esta estratégia em contexto comunitário implica** que uma população tome consciência das necessidades e recursos da comunidade; assuma uma posição crítica em relação à realidade da comunidade e ao contexto em que vive; e organize de forma dinâmica os recursos para dar resposta às necessidades. Assim, torna-se importante perceber quem são os actores sociais impulsionadores da acção assente numa estratégia de parceria. A consciência crítica e a acção orientada para a mudança das situações são processos que têm que ser estimulados e dinamizados para que possam contribuir para a organização coerente de um sistema complexo como uma comunidade. Do mesmo modo, a participação social não é necessariamente espontânea e exige algum grau de coordenação. A integração destes dois pontos de vista implica a constituição de uma organização que materialize as iniciativas, favorecendo a ‘promoção do homem e [a]mobilização de recursos humanos e institucionais, mediante a participação activa e democrática da população, no estudo, planeamento, e execução de programas ao nível de comunidades de base, destinados a melhorar os seus níveis de vida’ (Ander-Egg,1995).

2.3. Os Mitos criados em torno da Parceria

As parcerias são mecanismos muito em voga no presente, mas não são uma realidade completamente nova, nem **são uma panaceia** para resolver todos os problemas de todas as comunidades. Assim, não podem ser consideradas como o modelo de intervenção social adequado para lidar com todo o tipo de problemas sociais e em todos os contextos.

As parcerias favorecem a acção da comunidade sobre os problemas de uma forma que se pretende mais eficaz do que aquela que está em vigor. Devem ser encaradas como uma estratégia para a acção e não como um fim em si mesmo. A sua existência não garante uma ‘ligação automática’ à realidade nem às pessoas. Esta proximidade aos problemas e às pessoas até será pouco provável nas situações em que os parceiros são exclusivamente organizações e não incluem os cidadãos. Se as parcerias querem alcançar os cidadãos têm que envidar esforços específicos nesse sentido.

Face a um clima de incentivo generalizado à adopção desta estratégia existe um risco de se considerar a parceria como uma panaceia para a intervenção social e até para a resolução de problemas sociais. É preciso estar consciente dos mitos da intervenção social em parceria (Wolff,2003). O esforço de colaboração envolvido na constituição de parcerias não é necessariamente eficiente e pode nem ser desejável em todas as situações de prestação de serviços. A expectativa sobre os processos de colaboração é que estes permitam poupança de dinheiro, porém, a vantagem pode ser poupar esforços ou poupar recursos de outra natureza. Isto não significa que se reduzam os recursos humanos nem que se eliminem de forma indiscriminada todas as sobreposições de recursos

e/ou de serviços. Em determinadas situações, esta sobreposição pode ser necessária. Por exemplo, para garantir a livre escolha do sistema-cliente na prestação de serviços, envolvendo a escolha do serviço e do profissional que irá acompanhar o processo de intervenção.

A ideia de parceria não é compatível com uma concepção de uma cadeia de intervenção linear com um ponto de acesso e outro de saída. Este modelo não é realista numa intervenção em problemáticas multicomplexas e contraria ideias de flexibilidade no funcionamento do sistema e de informalidade nas trocas entre as partes que o compõem. De acordo com a abordagem sistémica que está subjacente ao funcionamento de um sistema em parceria, a previsibilidade dos resultados é baixa. A constituição de parcerias corre o risco de assentar numa reunião de especialistas, desvalorizando o conhecimento e a experiência de outros interessados, com destaque para as pessoas directamente afectadas pela violência doméstica.

2.4 Princípios de Sucesso das Parcerias

Os **princípios de sucesso das parcerias** (Wolff, 2003) incluem a existência de uma **missão e de objectivos partilhados** que incorporem os interesses específicos dos membros da parceria e de outros interessados e uma **vontade e um compromisso** de cada membro em definir e cumprir uma agenda comum para além da sua agenda. Em termos institucionais o sucesso está associado à criação de uma **estrutura organizacional autónoma** com um formato de **estrutura aberta** que permita a adesão de qualquer elemento da comunidade com interesse em participar. A abertura mantém-se através de estratégias de angariação de novos membros com distintos graus de poder e ocupando diferentes posições na comunidade.

Quanto ao funcionamento, os princípios de sucesso são a implementação de um **processo de tomada de decisão democrático e participado** favorecendo a introdução de ideias e pontos de vista diversificados num clima de confiança; a decisão em conjunto dos **limites geográficos de actuação**; a **clareza** de regras e procedimentos de funcionamento com atribuição de papéis aos diferentes membros e definição de lideranças, sujeitas a revisão periódica. Ainda, a existência de uma **comunicação** activa e eficaz entre os membros da parceria e entre esta organização e a comunidade e com o Estado; a **mobilização e o uso de recursos** da própria parceria e da comunidade; e o envolvimento de **profissionais com experiência e com potencial para trabalhar em grupo** e para aprender competências úteis em processos de organização e desenvolvimento comunitário.

O sucesso está associado ao desenvolvimento de procedimentos de intervenção de acordo um **planeamento** prévio (ainda que rudimentar e em continuo aperfeiçoamento sobretudo na fase inicial), adoptando uma **perspectiva de longo-prazo** quanto aos objectivos, conciliada com um planeamento de curto e médio prazo de tarefas que contribuem para

alcançar o objectivo geral. O planeamento beneficia da implementação e desenvolvimento de processos activos e continuados de **monitorização e avaliação** incluindo a realização de reuniões plenárias com os membros numa periodicidade no mínimo anual (podendo servir para apresentar resultados de uma avaliação ou proceder a auto-avaliação reflectindo em conjunto acerca dos processos e dos resultados obtidos). Ambos estimulam a **capacidade para aprender** a partir da própria experiência e dos elementos considerados pelos membros como demonstrativos de sucesso e de insucesso. Esta capacidade também é considerada um princípio de sucesso nas parcerias.

A inter-disciplinaridade é uma vantagem subjacente ao processo de parceria mas pode representar um obstáculo à acção, devido a pontos de vista divergentes sobre a problemática, sobre os factores que lhe estão subjacentes e sobre a orientação da intervenção. Há outros obstáculos, como a resistência em adoptar uma abordagem conjunta; falta de recursos (com alguma competição entre organismos, prejudicando a congregação de esforços); o facto de representar um desafio às estruturas e hierarquias existentes; a quantidade de trabalho envolvido e uma eventual falta de apoio aos profissionais por parte das organizações de origem; uma atitude de negação da existência do problema com resistência à congregação de esforços; uma incompreensão do problema e da sua dinâmica (Estratégias, 2003). Tratando-se de um processo de mudança a sua repercussão é ampla e implica mudanças em planos distintos, desde a concepção da problemática até à equação da responsabilidade de cada um pela vida em comunidade. Apesar disto, existem poucos estudos que analisem mais do que uma parceria (Allen,2005) impedindo uma comparação entre contextos e entre modelos de parceria.

2.5 As Parcerias vistas pelos Profissionais de Intervenção Social

Do ponto de vista dos profissionais com intervenção directa em situações de violência doméstica, as vantagens do trabalho em parceria são: lidar com a enorme tarefa que representa intervir na problemática sem recear que a sua intervenção específica seja inviabilizada e reduzida a uma intervenção limitada; disponibilizar um conjunto de serviços que vá ao encontro da diversidade de necessidades e que actue de forma coordenada (Wolff,2003). A experiência profissional em situações de violência doméstica tem levado ao reconhecimento de que a maior parte das vítimas entra em contacto com um vasto conjunto de instituições e de serviços ao longo do processo de intervenção.

A falta de comunicação entre os profissionais pode contribuir para a revitimação e reforçar um sentimento de ineficácia do sistema de apoio em relação à resolução efectiva da sua situação. Por outro lado, o desconhecimento em relação a outras intervenções pode levar a uma sobreposição de recursos e aumentar a morosidade do processo de intervenção, por exemplo, repetindo procedimentos que já foram realizados por outro profissional. Outra vantagem de trabalhar em

parceria, do ponto de vista dos profissionais, é poder concentrar uma variedade de perspectivas e de experiências em relação a um único caso. Deste modo, evita-se a compartimentalização da problemática e a segmentação das soluções e dá-se lugar a uma oportunidade para os profissionais partilharem informação, pontos de vista e ideias entre si. Os profissionais destacam ainda a possibilidade de desenvolverem sentimentos de que o seu trabalho concreto faz parte de um investimento da comunidade e que não está isolado na luta contra a violência doméstica. Daqui decorre um reconhecimento dos benefícios pessoais de trabalhar em colaboração, aumentando a motivação e o empenho profissionais.

II. As Parcerias na intervenção sobre a Violência Doméstica em Portugal

O tema em foco é a mudança de paradigma **na resposta à violência doméstica**. A análise centra-se sobre a (recente) reorganização das comunidades e das formas de intervenção social, adoptando uma intervenção em parceria.

Os sujeitos de pesquisa são as parcerias **envolvendo serviços de base comunitária cujas actividades são** dirigidas ao apoio a mulheres vítimas de violência doméstica. Em todos os casos a finalidade explicitamente assumida com o envolvimento num processo de parceria é melhorar a eficiência na resposta à violência doméstica. Cada um dos casos constituiu uma estrutura autónoma destinada a realizar essa finalidade e a congregar um conjunto de serviços e de profissionais que se definem a si mesmos como parceiros. Esta estrutura tem valor jurídico reconhecido através da assinatura por todos os parceiros de um documento (um protocolo de colaboração) em que assumem um conjunto de compromissos, representando direitos e deveres.

Estratégia metodológica

Foram seleccionados como casos de estudo as parcerias existentes em Portugal Continental até Janeiro de 2008 e que se dedicam à intervenção em situações de violência doméstica. Cada parceria é considerada como um caso. No total foram estudados quatro casos recorrendo a fontes documentais e a entrevistas semi-estruturadas realizadas aos dinamizadores das parcerias. O paradigma interpretativo guiou os procedimentos no tratamento dos dados.

Os casos de estudo

A **Rede de Apoio a Mulheres em Situação de Violência** corresponde a uma iniciativa da Câmara Municipal de Montijo. É composta por 17 parceiros (13 da Administração pública e quatro do sector não-lucrativo). No ano de 2008 a Rede tinha sete anos de existência. O protocolo de colaboração foi oficialmente assinado em 2005.

O Fórum Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica corresponde a uma iniciativa da Câmara Municipal de Cascais. É composto por 28 parceiros (15 da Administração pública e 13 do sector não-lucrativo). Este caso corresponde à parceria de maior dimensão. Em 2008 o Fórum tinha 10 anos de existência. O protocolo de colaboração data de 2004.

A **Rede Inter-Institucional de Apoio a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica** é uma parceria cuja iniciativa foi do Centro Social Comunitário Casa Nossa Senhora do Rosário, que fica situado na Figueira da Foz e pertence a uma instituição religiosa (a Ordem das Irmãs Doroteias). Esta parceria é composta por oito entidades (quatro da Administração pública e as outras quatro do sector não-lucrativo). A Rede é o caso em que a parceria tem maior duração, com 17 anos de existência em 2008. O protocolo de colaboração foi oficialmente assinado em 2004.

O Grupo Violência: Informação, Investigação, Intervenção (Grupo V!!!) surgiu da ligação entre o Departamento de Psiquiatria do Hospital Sobral Cid, em Coimbra; a Faculdade de Psicologia da Universidade de Coimbra e a Fundação Bissaya Barreto (uma ONL). Em 2008 esta parceria era composta por onze parceiros e contava com 13 anos de existência. O protocolo de colaboração é do ano 2003.

III. Mudanças na intervenção em parceria sobre a violência doméstica

Analisando os casos de estudo numa perspectiva comparativa verifica-se a existência de alguns **factores** que estão **presentes nos processos de implementação** das parcerias e que são comuns a todos os casos. É o reconhecimento e a consciencialização da violência doméstica como um problema social que impele os actores sociais presentes nas comunidades para a acção. Em todos os casos há a vontade manifesta de desenvolver uma intervenção em parceria na comunidade. Isto significa que nenhuma parceria foi imposta hierarquicamente (de cima para baixo). Verifica-se a existência de acções de troca prévias à formalização do processo. Antes da formalização da parceria, com a assinatura pública de um protocolo de colaboração com valor jurídico, os profissionais já tinham estabelecido relações informais entre si. Estes contactos eram esporádicos e muito específicos na maior parte das vezes. Ocorriam conforme as necessidades e não envolviam todos os parceiros das actuais parcerias. Verificavam-se contactos privilegiados entre pares de parceiros e sem qualquer definição de procedimentos. Eram trocas de nível pessoal e subjectivamente afectadas.

A definição clara e conjunta do conceito de violência doméstica está presente em todos os protocolos. Em todas as parcerias, a génese da violência contra as mulheres é interpretada como uma questão de género. A concepção da violência doméstica é a base da qual parte toda a organização da intervenção em parceria. Todas as parcerias têm uma

missão orientada para a mudança social. Esta visão traduz-se no plano de actividades em que o planeamento é feito para o período de um ano. Nestes planos, estabelecem-se os objectivos das parcerias, ligando metas e tarefas a agentes sociais específicos. Define-se a responsabilidade de cada parceiro pela realização de objectivos específicos no período previsto e controla-se a sobreposição de papéis e de funções. Cada uma das parcerias tem uma liderança carismática. A sua importância revelou-se fundamental na fase da iniciativa para a acção e na mobilização dos parceiros para fazerem parte das parcerias. Apesar de haver um líder carismático em cada parceria, estas não dependem do líder para o seu desenvolvimento. Os profissionais dizem que as parcerias já ganharam vida própria. Verifica-se a concepção da parceria como um processo, com uma consciência clara sobre a sua finitude, associada à sua utilidade e ao cumprimento de objectivos que se vão adequando às mudanças nas situações de violência doméstica.

Todas as parcerias incluem a prestação directa de serviços de atendimento e acompanhamento realizados por organizações parceiras com competência específica. Em todas se verifica o registo dos casos em formulário próprio, com constituição de processo individual. A prestação de serviços é gratuita e não existe lista de espera para o primeiro atendimento em nenhuma parceria. Estão garantidas em todas condições de acessibilidade, quanto à localização dos serviços e quanto à disponibilidade de transportes da rede pública.

Em todas as parcerias os parceiros participam activamente na concepção e no uso de produtos destinados à melhoria do atendimento directo a vítimas de violência doméstica e da intervenção social (designadamente fichas de atendimento, guias de atendimento, guias de recursos, protocolos de actuação). Todas as parcerias incluem entidades especificamente ligadas à produção de conhecimentos (Universidades, Centros de estudo e organizações activistas na defesa dos direitos das mulheres, com saber acumulado por via empírica) às quais é atribuído um papel e funções de consultoria, supervisão da intervenção e formação dos profissionais.

Os factores que podem representar obstáculos ao desenvolvimento das parcerias e que são comuns a todos os casos são o desconhecimento recíproco entre as várias parcerias existentes no território impedindo a partilha de experiências entre os profissionais das diferentes parcerias. A troca de experiências é mais intensa a nível supranacional, sobretudo com outros países europeus, do que ao nível nacional. A avaliação efectuada é sobretudo uma avaliação de desempenho, orientada para aferir o cumprimento das metas planeadas no período previsto, baseando-se principalmente em indicadores de tipo quantitativo. Nenhuma parceria documenta o saber acumulado por via da intervenção (numa lógica de produção teórica de conhecimentos de base empírica). Todas as parcerias exercem controlo da divulgação dos serviços. Esta prática é justificada pela experiência de um aumento de afluência de casos a seguir à divulgação e prevendo-se dificuldades de resposta. Não

existe em nenhuma parceria a prática *outreach* com promoção activa da oferta dos serviços junto dos cidadãos, o que permitiria chegar a pessoas que não se dirigem aos serviços por um complexo e diversificado conjunto de razões, apesar de terem necessidade de apoio e de serem vítimas de violência doméstica.

A habitação e a justiça são as áreas identificadas pelos profissionais como aquelas em que o pedido de ajuda das mulheres vítimas de violência doméstica é mais frequente sendo igualmente as que representam maiores obstáculos e morosidade na resposta. O dispêndio de recursos no envolvimento de entidades consideradas importantes para as parcerias é grande e dirige-se sobretudo a sectores da Administração pública (com destaque para os sub-sectoros da justiça e da saúde).

IV. Conclusões

As parcerias representam **inovação na resposta à problemática da violência conjugal contra as mulheres. Os modelos de intervenção são diversificados** em termos do tipo de arranjo institucional (assumindo formatos de Fórum; Rede; Grupo; Equipa) e da organização e dinâmica do processo de intervenção. Não obstante, todos os casos configuram parcerias cuja intervenção é exclusivamente dirigida a mulheres vítimas de violência conjugal. As parcerias orientam o foco das reformas na intervenção mais para as estruturas e para os modos de actuação do sistema de respostas do que para as metodologias e práticas de intervenção directa com o sistema-cliente. O modelo de intervenção é de orientação terapêutica, dirigido ao indivíduo e a intervenção directa (com atendimento e acompanhamento de casos).

Concluimos que as parcerias estão mais centradas no aperfeiçoamento e na melhoria da eficiência dos serviços e do seu funcionamento do que no desenvolvimento comunitário. Esta conclusão é suportada também pelo facto de em nenhum dos casos de estudo as mulheres vitimas fazerem parte (participarem) nos processos de planeamento, concepção e de avaliação da intervenção das parcerias.

Este facto tem que ser compreendido à luz do que aparentemente constitui um paradoxo: o Governo define a parceria como uma opção estratégica, incentiva a sua constituição mas os órgãos e serviços da Administração são os parceiros mais difíceis de envolver nas parcerias. Este facto pode contribuir para que antes de se dedicarem ao desenvolvimento comunitário as parcerias tenham que orientar os seus esforços e grande parte dos seus recursos na consolidação de uma intervenção que envolve todos os elementos do sistema-interventor e que implica um envolvimento activo, co-responsável e solidário.

Abstract: Coordinated community responses are one of the most innovative approaches to deal with domestic violence cases in communities. It reveals a potential to change the social intervention paradigm by coordinating the action of distinct organisations (services) and professionals on one single case. The goal is to comprehend how changes in social intervention based on partnership are related to changes in professional practices. We present some results of a case study about the partnerships active in Portugal in January 2008. Before the social intervention based on partnership the dominant approach was characterized by isolated and non coordinated intervention towards the same domestic violence situation.

Key words: Domestic violence; social intervention; partnerships

Referências Bibliográficas

ALLEN, Nicole (2005) **An Examination of the Effectiveness of Domestic Violence Coordinating Councils, Violence Against Women**, vol. 11, n.º10, p.1-28

ANDER-EGG, Ezequiel (1995) **Introdução ao Trabalho Social**, Editora Vozes, Petrópolis

CARMO, Hermano (2008) **A formação em serviço social: ameaças, oportunidades e rotas possíveis, Seminário Europeu ‘A formação em Serviço Social: desafios Contemporâneos’**, Universidade Lusíada (Maio de 2008) (mimeo)

CARMO, Hermano (2007) **Desenvolvimento Comunitário** (2ªed.), Universidade Aberta, Lisboa (1ª ed. 1999)

CARMO, Hermano (1998) **Intervenção Social com Grupos**, Universidade Aberta, Lisboa

Estratégias de Combate à Violência Doméstica: Manual de Recursos (2003) Gabinete das Nações Unidas de Viena, Centro para o Desenvolvimento Social e Assuntos Humanitários, Direcção Geral da Saúde, Lisboa

WOLFF, Tom (2003) **A Practical Approach to Evaluating Coalitions** in Backer, Thomas (ed.) *Evaluating Community Collaborations*, Springer Publishing, New York

Legislação e Documentos oficiais:

III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010)
(IIIPNCVD) (2006) (www.cig.gov.pt)

Lei de Bases da Segurança Social Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro
(http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MTSS/Comunicacao/Outros_Documentos/20070116_MTSS_Doc_Lei_Seg_Social.htm)

Lei n.º 61/91 de 13 de Agosto, Diário da República, Iª Série