



Universidade de Aveiro
2021

**LORENA DANDARA
DUTRA VILLA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM
CONTEXTOS LOCAIS EM PORTUGAL: UM ESTUDO
COMPARATIVO**



Universidade de Aveiro
2021

**LORENA DANDARA
DUTRA VILLA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM
CONTEXTOS LOCAIS EM PORTUGAL: UM ESTUDO
COMPARATIVO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, Professor Auxiliar convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

A todas nós, mulheres, que lutamos e resistimos diariamente à brutalidade do patriarcado.

o júri

Presidente

Prof.^a Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva
Professora Auxiliar em Regime Laboral, Universidade de Aveiro

vogal-arguente

Prof.^a Doutora Dália Sousa Gonçalves da Costa
Professora Auxiliar, Universidade de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

vogal-orientador

Prof. Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota
Professor Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Ao fim desta jornada e especialmente após um 2020 conturbado, cheio de incertezas e medos, se faz mais que necessário agradecer. Ao meu orientador, professor Luís Mota, pela disponibilidade, paciência e dedicação. Aos meus conterrâneos, companheiros e amigos, Allan, Anabelly, Marília e Stefanie. Obrigada pelos cafés, passeios, risadas e afetos. Aos meus pais, meus verdadeiros heróis, pelo esforço incansável e por sempre acreditarem no meu potencial. Ao Wilker, pelo companheirismo, paciência, incentivo e por compreender minhas ausências mesmo estando presente. A todos os entrevistados que doaram seu tempo e conhecimento, contribuindo para a efetivação deste trabalho, e que lutam para a concretização de uma sociedade livre da violência contra a mulher.

palavras-chave

Implementação de políticas públicas; violência doméstica; municípios urbanos e rurais; Portugal

Resumo

Este trabalho objetivou estudar a política pública portuguesa de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, nomeadamente a sua implementação em contextos locais. Um especial enfoque foi dado à identificação dos principais desafios da implementação e na forma como esta é afetada pelo contexto territorial.

Para isso, foi desenvolvido um estudo comparativo entre municípios urbanos e rurais, a partir da análise dos casos de dois municípios localizados na região Centro de Portugal.

As variáveis analisadas foram as que o Modelo Integrado de Implementação de Winter identifica como determinantes do sucesso ou insucesso da implementação de políticas públicas: além do contexto socioeconómico, a formulação e o desenho da política, as relações organizacionais e interorganizacionais, a gestão; o comportamento dos agentes do terreno, o comportamento dos grupos-alvo, e o feedback.

Por meio de análise documental, combinada com a realização de entrevistas semiestruturadas, concluiu-se que ambos os municípios sofrem de constrangimentos relacionados com a escassez de recursos, principalmente humanos, mas que no município rural acrescem as dificuldades relacionadas com uma cultura patriarcal ainda mais evidente, criando dificuldades na adesão a atividades comunitárias e na apresentação de queixas. Concluiu-se igualmente ser necessária a implementação de mais medidas que visem divulgar os direitos das vítimas de violência doméstica e a existência dos serviços de apoio locais no município rural, e uma maior articulação em rede entre os organismos de modo a aprimorar a implementação da política nos concelhos analisados.

Keywords

Public policies implementation; domestic violence; urban and rural municipalities; Portugal

Abstract

This work aimed to study the Portuguese public policy to fight domestic violence against women, namely its implementation in local contexts. A special focus was given to the identification of the main challenges for the implementation and how it is affected by the territorial context.

To this end, a comparative study between urban and rural municipalities was developed, based on the analysis of the cases of two municipalities located in the Centre Region of Portugal.

The analysed variables were those identified by Winter's Integrated Implementation Model as determinants of the success or failure in policy implementation: besides socio-economic context, policy formulation and design, organizational and interorganizational relations, management, behaviour of street-level bureaucrats, behaviour of target group, and feedback.

Through documentary analysis combined with semi-structured interviews, it was concluded that both municipalities suffer from constraints related to the scarcity of resources, mainly human, but that in the rural municipality there are added difficulties related to an even more evident patriarchal culture, creating difficulties in joining community activities and filing complaints. It was also concluded that it is necessary to implement more measures to disseminate the rights of the victims of domestic violence and the existence of local support services in the rural municipality, and a better network articulation between organizations in order to improve the policy implementation in the municipalities analysed.

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Revisão da Literatura.....	7
2.1 A Implementação de Políticas Públicas	7
2.1.1 Definindo Políticas Públicas	7
2.1.2 Estudos de Implementação de Políticas Públicas e suas diferentes gerações	10
a) Fatores críticos de implementação de Políticas Públicas	13
b) A implementação de políticas públicas em contextos de redes interorganizacionais.....	15
2.2 Violência contra as mulheres e violência doméstica enquanto problema social: conceito, tipologias e marcos importantes da legislação mundial e nacional	19
2.2.1 Conceituando a violência contra as mulheres e a violência doméstica.....	20
2.2.2 Violência contra a mulher e violência doméstica em Portugal: da invisibilidade ao crime público.....	25
3. Metodologia	29
4. Análise e Discussão dos resultados.....	39
4.1 Legislação enquadradora e arquitetura institucional da política pública de enfrentamento da violência doméstica e da violência contra a mulher ao nível nacional	39
4.1.1 A Lei 61/91.....	39
4.1.2 A Lei 112/2009.....	40
4.1.3 Planos Nacionais de Combate à Violência Doméstica.....	42
4.1.4 Protocolos de territorialização da política	47
4.1.5 Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.....	48
4.2 Processo de implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em dois municípios	55
4.2.1 Estudo de caso do município urbano	56
a) Aspetos socioeconómicos do município urbano	56
b) O desenho da política municipal de enfrentamento da violência doméstica	56
c) Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.....	57
d) Recursos disponíveis.....	59
e) Relações organizacionais e interorganizacionais	60
f) Mecanismos de gestão	61
g) Agentes do terreno	62
h) Comportamento dos grupos-alvo.....	62
i) Mecanismos de feedback	63
j) Fatores facilitadores da implementação.....	63
k) Fatores dificultadores da implementação e desafios.....	65
4.2.2 Estudo de caso do município rural.....	66
a) Aspetos socioeconómicos do município rural.....	66
b) O desenho da política municipal de enfrentamento da violência doméstica	66
c) Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.....	67
d) Recursos disponíveis.....	69
e) Relações organizacionais e interorganizacionais	69
f) Mecanismos de gestão	70
g) Agentes do terreno	71
h) Comportamento dos grupos-alvo.....	72
i) Mecanismos de feedback	72
j) Fatores facilitadores da implementação.....	72
k) Fatores dificultadores da implementação e desafios.....	73
4.3 Análise comparativa e discussão dos resultados	73
4.3.1 Desenho da política.....	74
4.3.2 Relações organizacionais e interorganizacionais.....	78
4.3.3 Mecanismos de gestão	82

4.3.4 Agentes do terreno	82
4.3.5 Comportamento dos grupos-alvo.....	85
4.3.6 Mecanismos de feedback	87
4.3.7 Fatores facilitadores da implementação.....	89
4.3.8 Fatores dificultadores da implementação e desafios	94
4.3.9 Discussão dos resultados	98
5. Considerações Finais	101
6. Referências	104
7. Anexos.....	117
Anexo 1 – Guiões Entrevistas.....	118
Anexo 2 – Declaração de Consentimento Informado.....	125

Lista de Figuras

Figura 1. Modelo Integrado de Implementação	15
---	----

Lista de Siglas

AMU – Áreas Mediamente Urbanas
ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
APR – Áreas Predominantemente Rurais
APU – Áreas Predominantemente Urbanas
CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal
CIDM – Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres
CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPP - Código de Processo Penal
CP - Código Penal Português
DIAP – Departamento de Investigação e Ação Penal
EIGE - European Institute for Gender Equality
ENIND – Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação
EPAV – Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima
FRA - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
GIAV – Gabinete de Informação e Apoio à Vítima
GNR – Guarda Nacional Republicana
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE – Instituto Nacional de Estatística
INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS – Instituto da Segurança Social
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgéneros
MP – Ministério Público
NAV – Núcleo de Atendimento à Vítima
NAVVD - Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica
NIAVE – Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas
NMUME - Núcleo Mulher e Menor
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAVMVD – Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica
PEPP - Programas Especiais de Policiamento de Proximidade
PIPP - Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PNCVD - Plano Nacional Contra a Violência Doméstica
POISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PpDM – Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres
PSP – Polícia de Segurança Pública
RNAVVD – Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica
TIPAU – Tipologia de Áreas Urbanas
UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta

Lista de Tabelas

Tabela 1. Entrevistas realizadas no Município Urbano	37
Tabela 2. Entrevistas realizadas no Município Rural	37

1. INTRODUÇÃO

A violência doméstica, de género e nas relações de intimidade é um problema persistente nas sociedades, afetando mulheres de diferentes classes, culturas, orientações sexuais, etnias e idades (Azambuja, 2008, p.1; Duarte & Oliveira, 2012, p. 223; European Institute for Gender Equality [EIGE], 2019, p.11; Magalhães et al., 2015, p.49; World Health Organization, 2019, p.4). Esta temática adentrou a agenda pública em diversos países em razão da pressão de movimentos feministas e de mulheres, bem como de organismos internacionais, conduzindo à obrigação estatal de proteger as vítimas e responsabilizar os agressores (Dias, 2017, p.23; Magalhães et al., 2015, p.49).

A nível nacional, sabe-se que o Estado português vem criando legislação para a proteção de vítimas de violência doméstica desde a década de 1990 e, em 2013, tornou-se o primeiro país da União Europeia (UE) a ratificar a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica – também conhecida por Convenção de Istambul (Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres [PpDM], 2019, s.p). Esta Convenção é um tratado internacional de direitos humanos e representa um quadro jurídico base de diferentes tipos de resposta estatal ao fenómeno da violência contra as mulheres e sua prevenção, objetivando a criação de países que sejam seguros para mulheres de todas as idades (PpDM, 2019, s.p).

Apesar do surgimento de legislações protetivas e do comprometimento firmado a partir da assinatura de convenções internacionais para coibir a violência doméstica, esta continua a ser um dos crimes mais participados em Portugal quando nos referimos à violência praticada contra cônjuges ou análogos – no ano de 2019, registaram-se 24.793 participações deste crime no país (Sistema de Segurança Interna, 2019, s.p).

Face a este cenário, a criação de uma rede nacional de instituições que pretende apoiar as vítimas, fornecer-lhes proteção e imputar responsabilidades aos agressores assumiu-se de extrema importância. Em Portugal, esta rede, denominada Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD), vem sendo desenvolvida ao longo dos últimos anos, é coordenada pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e

composta por 133 estruturas de atendimento, 26 locais de acolhimento de emergência e 39 casas abrigo, distribuídas ao longo do território nacional¹.

Não obstante a relevância da criação desta rede de instituições, importa conhecer como se processa a implementação da política pública de apoio às vítimas no âmbito dessas instituições, de forma a que o enfrentamento deste problema social seja efetivo. Sabendo-se que a implementação de políticas públicas poderá não ser uniforme em todos os contextos territoriais, sobretudo em contextos de implementação interorganizacionais e de problemas complexos², antevê-se que eventuais diferenças advindas do contexto no qual a política é implementada possam influenciar a prática dos implementadores. Importa referir, a este propósito, que a possibilidade de o contexto (socioeconómico) poder ser um fator explicativo do processo de implementação propriamente dito, bem como do sucesso ou insucesso da política, é referida pelo Modelo Integrado de Implementação de Winter (2012a, p.230), um dos mais reputados modelos de análise desta fase do processo de políticas públicas.

Face a este quadro, a proposta deste trabalho é estudar a implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em contexto local, com foco em eventuais diferenças entre os meios rural e urbano. Com isso, buscaremos responder às seguintes questões: ***quais os principais desafios da implementação local da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em Portugal e de que forma a mesma é afetada pelo contexto territorial em que ocorre?***

Os objetivos deste trabalho são, assim, em primeiro lugar, perceber quais os principais desafios do processo de implementação desta política pública e, em segundo lugar, perceber de que forma este processo de implementação é influenciado pelo contexto territorial.

Para tal, pretende-se estabelecer um comparativo entre municípios urbanos e rurais, a fim de verificar se há diferenças significativas no processo de implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, justificada pelos contextos de

¹ Informação obtida em: <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/documentacao/>. Última atualização: 19/08/2020.

² Os denominados problemas sociais complexos são multicausais e não apresentam soluções fechadas e nem únicas (Rittel & Webber, 1973, pp.161-167), o que pode resultar em dinâmicas de implementação diferentes. Para mais informações sobre as características dos problemas sociais complexos, consultar artigo completo de Rittel & Webber, 1973.

urbanidade e ruralidade dos municípios. Serão analisados os casos de dois concelhos (não identificados por forma a garantir o anonimato dos/as entrevistados/as) pertencentes a um distrito localizado na região Centro de Portugal e que apresenta números significativos de ocorrências de violência doméstica em números absolutos, segundo os Relatórios Anuais de Segurança Interna 2018 e 2019.

A comparação entre contextos justifica-se na medida em que o meio rural é permeado por fatores potencialmente dificultadores do acesso de mulheres e homens às políticas públicas, entre eles: a distância das residências aos centros das cidades, onde tendem a concentrar-se os equipamentos viabilizadores de políticas, assim como a falta de informação e transporte adequado (Souza & Grossi citadas por Grossi et al., 2014, p.6; Wendt et al., 2015, pp.5, 17). Além disso, estudos sobre a realidade dos Estados Unidos da América indicam que mulheres residentes em comunidades rurais e áreas isoladas reportaram maior prevalência de violência doméstica perpetrada por parceiro íntimo que mulheres residentes em áreas urbanas (Peek-Asa et al., 2011, p.1745). Acresce a potencial proximidade em termos de contextos de vizinhança entre representantes das instituições da rede local e agressores e vítimas, o que pode resultar num constrangimento para as denúncias por parte da vítima.

Diante desta realidade, conhecer o contexto urbano e rural das localidades e a maneira como eles eventualmente influenciam a implementação pode contribuir para aprimorar e especializar a intervenção a nível territorial, na medida em que as reais necessidades locais seriam explicitadas, além de possibilitar a reflexão acerca das práticas institucionais que podem auxiliar, ou não, no reforço à proteção social. Igualmente, tal conhecimento “(...) pode ser extremamente relevante em debates sobre descentralização (...) nos quais um bom entendimento acerca das interações entre o contexto e os mecanismos da política é crucial” (Galvani, 2018, p.409).

Isto posto, vale destacar que Portugal possui já um número significativo de estudos que analisam diferentes aspetos relacionados com a temática da violência doméstica. Neste quadro, podem ser mencionados, a título de exemplo, os trabalhos de Matos (2006) e de Azambuja (2008) que versam acerca das causas da violência doméstica e práticas psicoterapêuticas desenvolvidas junto às vítimas, assim como das práticas e dos cuidados em saúde também ofertados às mulheres vítimas de violência conjugal. Esses estudos

mostraram a importância da terapia enquanto suporte para interrupção de situações de violência doméstica e, igualmente, a necessidade de incorporação de novos saberes às práticas dos profissionais de saúde, de modo a qualificar a intervenção na questão da violência doméstica. Tais resultados demonstram que a violência doméstica, consequência de múltiplos determinantes, também exige respostas diferenciadas e que envolvam diversas políticas públicas e seus operadores.

No entanto, quando nos referimos mais especificamente aos estudos de implementação de políticas de intervenção sobre este problema societal, objeto deste trabalho, constatamos um número reduzido de investigações sobre o tema. Tal constatação é efetivamente mais expressiva se considerarmos a política pública de prevenção e combate à violência doméstica contra a mulher e, ainda mais especificamente, possíveis diferenças na implementação advindas da efetivação da política em contextos urbanos e rurais. Exceção é encontrada no trabalho desenvolvido por Costa (2010) que, mesmo sem focar na questão da ruralidade e urbanidade, estudou a intervenção na área da violência doméstica quando é adotado o modelo de parceria entre agências governamentais e organizações da sociedade civil, a partir do paradigma interpretativo. A autora abordou as parcerias na intervenção com mulheres vitimadas pela violência conjugal e sua capacidade de se traduzir em inovação e concluiu que há discrepâncias tanto entre as intenções e práticas das parcerias quanto entre ação e conhecimento acerca da violência conjugal (Costa, 2010).

Esta reduzida atenção de estudos acadêmicos às questões relacionadas com a implementação desta política é, aliás, similar ao que se passa em muitas políticas públicas em Portugal. A este propósito, Mota (2020, p.147) pontua que, em Portugal, a maior parte dos estudos de políticas públicas possuem enfoque formal, buscando analisar os objetivos e instrumentos de políticas da maneira como aparecem em lei, ou procurando avaliar resultados e impactos de políticas sem analisar os seus determinantes. O autor então aponta a necessidade de mais estudos com uma abordagem mais processual, com foco em fatores-chave apontados por Winter (2012a) e Hill e Hupe (2009) tais como a autonomia atribuída a dirigentes públicos e a funcionários do “terreno” e as relações interorganizacionais verticais e horizontais no setor público (Mota, 2020, p. 147), que serão abordados neste trabalho. Assim, acreditamos poder auxiliar no preenchimento desta lacuna na literatura portuguesa.

Isto posto, reafirma-se a relevância científica deste estudo diante da ainda incipiente produção de pesquisas sobre a implementação de políticas em Portugal (Mota, 2020, p.134; Raposinho & Mota, 2019, p. 179) e suas dinâmicas processuais (Mota, 2020, p.134). Examinar-se-ão casos específicos que servirão para alargar o conhecimento na área de implementação de políticas no país. Além disso, este trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o atendimento dispensado à mulher em situação de violência doméstica nos municípios, refletindo acerca das orientações da política aplicadas ao contexto local.

A fim de cumprir estes objetivos, a dissertação está estruturada em 5 capítulos. No capítulo 2 apresentaremos a revisão de literatura, na qual discorreremos sobre os principais contributos teóricos na área dos estudos de implementação de políticas públicas, seguidos de considerações acerca da violência contra as mulheres e violência doméstica, discutindo a evolução da legislação protetiva na área a nível mundial e nacional. No capítulo 3, apresentaremos a metodologia utilizada durante o processo de recolha e análise dos dados e faremos considerações relevantes acerca de procedimentos éticos a serem seguidos em pesquisas que envolvem seres humanos. No capítulo 4 apresentaremos uma análise dos casos estudados, seguido de discussão dos principais resultados encontrados na investigação. No capítulo 5, apresentaremos as conclusões do estudo e serão fornecidas pistas para futuras investigações na temática.

Passaremos agora à discussão acerca das políticas públicas e sua implementação.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Feitas as considerações iniciais acerca do estudo que nos propomos desenvolver, apresentamos a seguir a revisão da literatura, relevante para contextualizar nosso objeto de investigação.

2.1. A Implementação de Políticas Públicas

Neste subcapítulo, discorreremos acerca da implementação de políticas públicas, definindo primeiramente o que se entende por este conceito, incluindo a discussão sobre as diferentes gerações de estudos de implementação, para, em seguida, apresentar o que a literatura entende por fatores críticos de implementação e realizar apontamentos relevantes acerca das redes de implementação de políticas públicas.

2.1.1. Definindo Políticas Públicas

O estudo sobre as políticas públicas, que se tem desenvolvido de forma científica mais sistematizada desde a década de 50 do século XX, tem apontado as políticas públicas como um “objeto” complexo e difícil de definir. Essa dificuldade não impediu, contudo, que diversos autores tenham vindo a apresentar diversas aceções, mais ou menos complexas, na tentativa de o descrever. Uma das definições clássicas mais completas é a apresentada por Jenkins (citado por Howlett et al., 2009, p. 6) que define políticas públicas como

um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator político ou conjunto de atores e que se relacionam com a seleção de objetivos e meios para alcançá-los no interior de uma determinada situação em que essas decisões devem, em princípio, dar capacidade aos atores para as concretizar.

Considerando a diversidade de aceções, Birkland (2015, pp. 8-9) opta por destacar elementos importantes constituintes das políticas públicas: a) é elaborada em resposta a algum tipo de problema que exige solução; b) é feita para beneficiar a população; c) é orientada por um

objetivo ou uma realidade a ser alcançada, como a solução de um problema; d) é elaborada pelo Estado, mesmo que as ideias para sua concepção surjam por meio da interação entre atores estatais e atores não-estatais; e) é perspectivada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes interpretações acerca do que constituem problemas, soluções e são dotados de motivações próprias.

As políticas caracterizam-se, assim, por um conjunto de decisões levadas a cabo por atores políticos acerca dos mecanismos necessários para responder a problemáticas definidas como sendo relevantes (Howlett et al., 2009, p. 4; Knill & Tosun, 2012, p.5). Ademais, importa frisar que o processo de políticas públicas envolve diferentes atores que possuem valores, percepções, ideologias e visões diferenciadas acerca dos problemas e possíveis soluções para o mesmo (Sabatier, 2007, pp.3-4).

Diferentes estudos têm, de igual modo, apontado para a multidimensionalidade do conceito de políticas públicas. Neste sentido, Knill e Tosun (2012, p.4) destacam três importantes dimensões no estudo e análise das políticas públicas: a) *policy* - o conteúdo da política pública, ou seja, o conjunto de decisões, estratégias adotadas e ações desenvolvidas para solucionar/mitigar/prevenir um problema; b) *polity* - composta pelas estruturas institucionais responsáveis pelo desenho e implementação de políticas; c) *politics* - processo político, no seu sentido mais lato, caracterizado pela interação entre atores políticos e sociais, que tentam moldar o conteúdo das políticas públicas por forma a ir ao encontro dos seus interesses e visões. A este mesmo propósito, Howlett et al. (2009, p.4) também sublinham a relevância de considerar as dimensões técnica e política na compreensão das políticas públicas, o que significa dizer que a elaboração de uma política pública resulta tanto da definição de objetivos e dos meios para alcançá-los (dimensão técnica), quanto do processo político de interação dos atores na elaboração, tomada de decisão e implementação dessas políticas (dimensão política).

Diante do exposto, reafirma-se a complexidade do processo das políticas públicas, tanto em sua elaboração quanto em sua materialização, o que dificulta igualmente seu estudo, análise e compreensão (Howlett et al., 2009, p.10). Para lidar com essa realidade, têm sido adotadas estratégias de simplificação da realidade, por meio da adoção de *frameworks* de análise (Mota, 2016, p. 43). As *frameworks* possibilitam a identificação de variáveis a serem

analisadas em um estudo, assim como os demais elementos que necessitam ser incluídos para análise de determinado fenómeno (Ostrom, 2007, p.25).

Nesse contexto, vale ressaltar a *Framework* Estagista, proposta inicialmente na década de 50 do século XX e que foi a mais influente na compreensão do processo de políticas públicas até meados dos anos de 1980 e que ainda colhe bastante atenção na atualidade (Sabatier, 2007, p.6). Esta *framework* reflete sobre a elaboração de políticas públicas como um processo que deriva em fases interrelacionadas por meio das quais transcorrerão as deliberações e ações dos atores envolvidos (Howlett et al., 2009, pp. 10,12), nomeadamente:

1. *Agendamento*, processo por meio do qual ocorre a identificação dos problemas e estes passam a receber atenção de diferentes atores, quer sejam a opinião pública, quer sejam os atores políticos;
2. *Formulação*, processo por meio do qual são apresentadas propostas de intervenção para o problema identificado;
3. *Tomada de decisão*, processo por meio do qual os atores políticos optam por determinado caminho para solucionar o problema;
4. *Implementação*, fase na qual a solução política selecionada é colocada em prática;
5. *Avaliação*, processo por meio do qual os resultados da política adotada são monitorizados e avaliados, tanto pelos atores políticos quanto por atores sociais, o que pode resultar em reformulação da política ou sua finalização.

Esta *framework* trouxe vantagens já que facilitou a compreensão do processo por permitir a sua divisão em fases ou subfases que podem ser investigadas de modo isolado ou de maneira a relacioná-las a qualquer outra fase do ciclo (Howlett et al., 2009, p.13). Ela também pode ser utilizada para possibilitar a análise acerca do papel dos vários atores e instituições envolvidos no processo, para além dos atores oficiais (Howlett et al., 2009, p.13).

Uma das fases do processo de políticas públicas que tem gerado bastante estudo autónomo é a da implementação, sendo sobre ela que nos debruçaremos agora, tentando expor seu significado e o debate teórico em torno desta área de investigação.

2.1.2. Estudos de Implementação de políticas públicas e as suas diferentes gerações

Os estudos referentes à implementação de políticas públicas ganharam maior destaque a partir da década de 1970 do século XX com a publicação do livro “*Implementation*” de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky (Winter, 2012a, p. 227). Este trabalho fez despertar o interesse para a análise da implementação, levando à proliferação de investigações nesta área (Winter, 2012a, p.227). Tais estudos, em virtude das diferentes abordagens e conceitos, podem ser divididos em três gerações, sendo o trabalho de Pressman e Wildavsky representante da primeira delas (Winter, 2012b, p.238).

A primeira geração de estudos de implementação consistia basicamente em análises de estudos de caso exploratórios que descreviam os problemas existentes entre a definição de uma política e sua execução (deLeon & deLeon, 2002, p.469; Winter, 2012b, p.238). Foi criticada por não avançar no desenvolvimento de variáveis teóricas centrais (Winter, 2012b, p.238), abrindo, assim, espaço para o surgimento da segunda geração de estudos.

Assim, a partir da década de 1980, os pesquisadores da chamada segunda geração de estudos de implementação buscaram construir modelos teóricos e *frameworks* de análise que pudessem auxiliar as análises empíricas (Winter, 2012b, p. 238). Esta geração de estudos é caracterizada igualmente por um debate entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, marcadas por diferentes perspectivas acerca da melhor forma de se estruturar e estudar a implementação de políticas públicas (Howlett et al., 2009, p.163).

A abordagem *top-down* partia da premissa de que uma política tinha sido devidamente implementada quando sua execução se havia dado da mesma forma como havia sido concebida originalmente pelos decisores políticos de topo (Howlett et al., 2009, p.164). Assumia uma perspectiva de controlo sobre o processo de implementação indicando como este se deveria estruturar, de modo a cumprir estritamente o que foi definido a nível central (Winter, 2012b, pp.238-239). Esta abordagem foi alvo de diversas críticas, entre as quais destacam-se: a compreensão da implementação como um processo isento de disputas políticas; o foco nos responsáveis pela formulação da política enquanto atores-chave do processo e desvalorização da negociação presente na formulação de legislações; desvalorização da atuação dos trabalhadores do terreno e sua influência na maneira como as políticas se efetivam na prática concreta (Winter, 2012b, p.239).

Por outro lado, a abordagem *bottom-up* assentava no pressuposto de que as ações dos funcionários de base (*street-level bureaucrats*) devem ser valorizadas (Howlett et al., 2009, p.165), o que significa considerá-los como protagonistas na implementação das políticas públicas, sendo sua atuação o alvo dos estudos nesta área. Lipsky, um dos principais expoentes dessa abordagem, pontua que os funcionários da base, “são os verdadeiros produtores de políticas públicas (*policy makers*)” (Winter, 2012b, p. 239). A abordagem *bottom-up* foi igualmente alvo de críticas. Uma delas refere-se ao fato da abordagem defender que funcionários do terreno, não eleitos pelos cidadãos, sejam dotados de autonomia e flexibilidade de ação (Matland citado por Mota, 2020, p.139). Outras críticas referem-se ao fato da abordagem assumir automaticamente que os funcionários do terreno agiriam enquanto agentes facilitadores, quando podem, por vezes, obstaculizar mudanças, e por não ser capaz de explicar porque em alguns contextos a cooperação entre atores é possível enquanto em outros não (Stoker, 1989 citado por Mota, 2020, p. 139).

Apesar das críticas apresentadas a ambas as abordagens, o debate trazido pelas perspectivas *top-down* e *bottom-up* foi relevante para impulsionar o desenvolvimento da terceira geração de estudos de implementação, que buscou conciliar tais concepções através de enfoques sintetizadores ou contingenciais, assim como avançar questões de ordem teórica e metodológica, deixando de lado as querelas que permearam a disputa entre as abordagens da segunda geração (Mota, 2020, pp. 139-140).

Desse modo, na terceira geração de estudos de implementação alguns pesquisadores iniciaram a proposição de teorias de contingência, na tentativa de adaptar a complexidade destes estudos (deLeon & deLeon, 2002, p.471). Passou-se, assim, à defesa da ideia de que conjunturas diferentes demandam estratégias de implementação distintas, não sendo possível aplicar um único modelo a todos os cenários (deLeon & deLeon, 2002, p.471). Autores que se destacam nesse grupo são Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990) e Denise Scheberle (1997) (deLeon & deLeon, 2002, p.471).

Por outro lado, nas teorias pertencentes à ótica sintetizadora, os estudos que mais se destacam são o ‘Modelo de Comunicação de Implementação Intergovernamental de Políticas’, desenvolvido por M. Goggin, A. Bowman, J. Lester e L. O’Toole Jr., a ‘Framework de Regimes de Implementação’, de R. Stoker, e o ‘Modelo Integrado de

Implementação’, de S. Winter, formulado em 1990 e considerado um dos mais completos no campo dos estudos de implementação (Mota, 2020.p. 141) e que será analisado com maior detalhe no próximo ponto deste capítulo por ser uma das bases teóricas deste trabalho.

Apesar dos avanços teóricos e metodológicos, vale ressaltar que a terceira geração de estudos de implementação não conseguiu produzir uma verdadeira síntese entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, como era seu objetivo inicial, o que fez com que muitos estudiosos deixassem essa área de investigação a partir do final dos anos 1980 (Mota, 2020, p.143). Alguns investigadores, porém, persistiram mesmo incertos de que caminho seguir (Mota, 2020, pp. 143-144).

Neste quadro, e diante dos problemas identificados nos estudos de implementação de políticas públicas, Winter (2012b, p.243) fez uma série de recomendações para futuras pesquisas nesta área que podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) viabilizar diversidade teórica; b) focar-se em teorias de implementação parciais e não gerais; c) buscar a elucidação de conceitos; d) focar-se nos *outputs* (resultados diretos da implementação) assim como nos *outcomes* (impactos) enquanto variáveis dependentes nos estudos; e, e) maior uso de desenhos de pesquisa com métodos comparativos e estatísticos.

Olhando para os estudos dos últimos anos, Hupe (2014, pp.169-171) afirma que a investigação contemporânea acerca deste campo de pesquisa gira em torno de três tipos: 1) os *mainstream studies*, que fazem uso do método do estudo de caso, com abordagem qualitativa e perspectiva *top-down*, já que a investigação inicia com os objetivos formulados na política em comparação com os resultados no terreno; 2) os estudos de neo-implementação (*neo-implementation studies*) relacionados à análise das políticas ao nível da União Europeia nos quais o olhar volta-se à inter-relação de múltiplos atores, inclusive não governamentais, tanto na concepção e tomada de decisão, como na própria implementação, mas que ainda fazem uso do método de estudo de caso, abordagem qualitativa e perspectiva *top-down*; 3) os estudos de implementação avançados (*advanced implementation studies*) que são assim chamados devido à sua preocupação com o rigor metodológico e que podem ser divididos em estudos de perspectiva teórica descendente e ascendente. Nos primeiros a análise inicia-se com os objetivos que foram decididos centralmente no topo, confrontando-os com seu cumprimento no terreno, com um desenho metodológico rigoroso (Hupe, 2014,

p.171). Já nos estudos de perspectiva teórica ascendente as relações interorganizacionais e a atuação dos funcionários têm destaque, com o objetivo de explicar a variação empírica ao nível dos *outputs* ou dos *outcomes* (Hupe, 2014, p.171).

Diante do exposto, conclui-se que os estudos de implementação têm avançado no sentido de conferir novos contornos no que se entende por essa fase do processo de políticas públicas, ampliando sua compreensão para além do mero cumprimento de objetivos centralmente delineados. Progride-se também em termos metodológicos, relevante para conferir um caráter científico cada vez mais sólido e comprometido nesta subdisciplina da ciência política.

a) Fatores críticos de implementação de políticas públicas

Em seguida aos breves apontamentos realizados neste trabalho acerca das políticas públicas e sua implementação, faz-se necessário dissertar acerca do que a literatura referente a essa área de estudo aponta como fatores que explicam e influenciam este processo. Neste sentido, vale ressaltar que, a partir do momento em que se considera a implementação enquanto um processo dinâmico, vários são os fatores que podem influenciá-la.

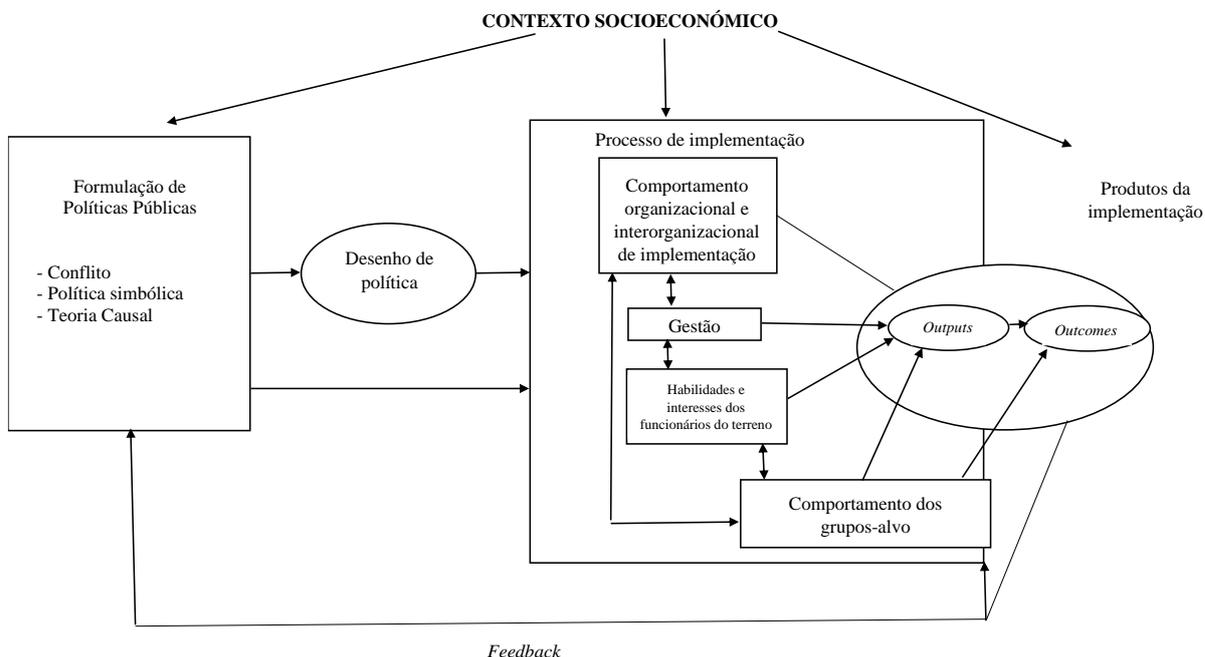
Como referido anteriormente, desde a segunda geração de estudos de implementação que tem havido uma preocupação em identificar variáveis e formular *frameworks* de análise. Como mencionado também, uma das mais conceituadas *frameworks* é o Modelo Integrado de Implementação de Winter (2012a, pp.231-233) – ver Figura 1 –, que aponta 7 variáveis³ que influenciam os *outputs* (resultados mais diretos) e os *outcomes* (impactos) da implementação das políticas públicas:

- *a formulação e o desenho da política*, já que a implementação é afetada pelo nível de clareza nos objetivos da política ou de compatibilidade entre os objetivos e os meios para atingi-los;

³ Na metodologia desta dissertação será exposto como essas variáveis serão operacionalizadas.

- *as relações organizacionais e interorganizacionais*, já que a implementação das políticas envolve frequentemente um número considerável de atores, de uma mesma organização ou de diferentes organizações, tornando-a numa fase complexa e que exige compromisso e coordenação entre estes;
- a *gestão*, por ser uma atividade relacional, já que as atitudes dos gestores podem influenciar a ação dos agentes do terreno, moldando seu comportamento, e seus efeitos igualmente dependem de como esses agentes concebem seu trabalho.
- o trabalho desenvolvido pelos *agentes do terreno (street-level bureaucrats)*, na medida em que a implementação é influenciada pelas estratégias que estes adotam para lidar com os problemas advindos da possível falta de recursos e demandas inerentes ao trabalho;
- o *comportamento dos grupos-alvo*, já que suas atitudes influenciam o trabalho dos agentes do terreno, além de impactar o desenvolvimento da política;
- o *contexto socioeconómico* como, por exemplo, crises económicas e políticas, que podem influenciar o desenvolvimento das ações e dos seus impactos;
- o *feedback*, já que analisar a implementação pode resultar em aprendizagem e ajustes do próprio processo.

Figura 1. Modelo Integrado de Implementação



Fonte: Winter (2012a), p.230

Em síntese, vários são os modelos existentes que versam acerca dos fatores críticos para a implementação de políticas públicas. Alguns acabam por ter maior destaque que outros, como no caso do modelo de Winter, pois fornecem mais informações acerca dos vários estágios pelos quais passa a implementação (Carvalho et al., 2010, p.10), provendo uma visão mais realista do processo.

b) A implementação de políticas públicas em contextos de redes interorganizacionais

Para finalizar a primeira parte da revisão da literatura a que este trabalho se propõe, importa ainda ressaltar no interior da discussão acerca da implementação de políticas públicas o conceito de redes. Tal afirmação deriva do fato de que elas têm se estabelecido enquanto centrais na compreensão do conceito de governação⁴ pública, na medida em que o processo

⁴ Importa ressaltar que o conceito de governação não possui definição única. Torfing et al. (2012), ao debatê-lo, expõem diferentes concepções que vão desde sua associação a sociedade civil até sua restrição a atividades e instituições do governo, como a do Banco Mundial. Neste trabalho, concordamos com a definição dada pelos autores que assumem a governação enquanto “um processo de direção da sociedade e da economia por intermédio de ação coletiva e de acordo com objetivos comuns” e que ocorre em contextos institucionais

de políticas públicas tem exigido paulatinamente o envolvimento de atores governamentais e não governamentais diversos (Klijn, 2009, p.3; Sørensen & Torfing, 2007, p.3), especialmente em virtude da complexidade dos problemas enfrentados (Klijn, 2009, p.2) e que exigem respostas variadas.

Isso posto, Klijn (2009, p.4) assevera que o conceito de redes começou a ser mais usualmente utilizado a partir dos anos de 1980, justamente no estudo dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. As redes enquanto formas, estruturas de governação são:

1. uma articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos; 2. que interagem através de negociações; 3. a qual tem lugar num quadro regulativo, normativo, cognitivo e imaginário; 4. que é autorregulado dentro dos limites definidos por agências externas; 5. e que contribui para a prossecução de fins públicos (Sørensen & Torfing, 2007, p. 9).

Adicionalmente, é relevante ressaltar que as redes enquanto formas de governação também podem assumir diferentes formatos e funções, serem baseadas em laços formais ou informais, interorganizacionais ou intraorganizacionais, voltarem-se mais à formulação ou à implementação das políticas públicas (Sørensen & Torfing, 2007, p.11; Torfing et al., 2012, p.16). Elas têm funções de partilha de informação entre os atores, coordenação e colaboração de projetos, troca de recursos financeiros, aprendizagem e transferência de conhecimento, além de fazerem parte, como já mencionado, nos variados estágios do processo de políticas (Koliba et al., 2019, pp. 144-148). Por fim, elas se diferenciam de outros formatos de redes interorganizacionais pois executam funções de política (Koliba et al., 2019, p. 143).

Neste sentido, as redes de implementação constituem-se enquanto “sistemas de atores de diferentes organizações que se envolveram na realização de um objetivo político, um bem coletivo, muito possivelmente por razões muito diferentes.” (Gage citado por Koliba et al., 2019, p.149). Assim, as redes na implementação de políticas públicas são mobilizadas para

(Torfing et al., 2012, p. 14). A conjuntura perpassada pela complexidade vai exigir formas de governação interativa em que a coordenação, controle e direção resultam da influência de uma multiplicidade de atores políticos e sociais com interesses muitas vezes divergentes a fim de formular, promover e alcançar objetivos comuns mobilizando para isso recursos, formulando regras e intercambiando ideias, o que inclui a negociação (Torfing et al., 2012, p. 14).

prover serviços ou bens de interesse da coletividade (Koliba et al., 2019, p.150). No entanto, ainda que compartilhem o interesse pela política em causa, os participantes das redes de implementação podem não conceber as políticas da mesma forma, daí derivando a complexidade desta estrutura (Peters, 2014, p.135).

Contudo, cabe destacar que o sucesso das redes depende de como elas são geradas, empregadas, dos recursos disponíveis, da coordenação, do contexto no qual elas são formadas, das ações dos demais atores mediante sua constituição, o que faz com que seja errôneo assumir sua existência enquanto sinônimo de inovação e resolução de problemas sociais (Lopes & Baldi, 2009, pp.1024, 1025). Isso significa que as redes, ao depender da intencionalidade de sua constituição, podem ser elementos edificados racionalmente com a finalidade de solucionar problemas, como também podem ser utilizadas como estratégia de dominação (Lopes & Baldi, 2009, p.1025).

Assim sendo, apesar dos potenciais benefícios advindos da existência das redes, existem uma série de problemas relacionados igualmente a este recurso. Para que uma governação em rede funcione de maneira satisfatória são necessários diversos elementos em conjunto: profissionais dotados de diferentes qualificações; cultura organizacional que forneça espaço para conciliar objetivos; gestão de possíveis conflitos advindos da comunicação; coordenação de atores; solução de problemas de falta de informação; e contrabalançar percalços entre a colaboração e competição dos atores (Marques, 2017, p.156). O'Toole (2003, p.243), ao mencionar a cooperação interorganizacional na implementação, assevera que diversos problemas podem emergir, o que significa que este elemento não é natural, devendo ser construído. Igualmente pontua que uma maior quantidade de organizações agrega positivamente em termos de capacidade, mas também pode trazer certas limitações ao processo de implementação (O'Toole, 2003, p.243).

Mota e Bittencourt (2019, p. 207) pontuam que alguns autores têm implementado tentativas no sentido de desenvolver *frameworks* de análise que agreguem variáveis explicativas para o sucesso das redes. Em um desses modelos, Ansell e Gash (2008, p.550) apontam para a existência de 4 grupos de variáveis no processo de governança colaborativa: as condições iniciais, o desenho institucional, a liderança e o próprio processo colaborativo.

As condições iniciais dizem respeito às condições presentes no começo do processo de colaboração, que podem concorrer para favorecer ou mesmo para dificultar a cooperação (Ansell & Gash, 2008, p.550). Das condições iniciais derivam outras variáveis como, por exemplo, as diferenças advindas da quantidade de recursos disponíveis e de poder que cada participante detém; os incentivos que cada participante tem para colaborar; e a história antecedente de conflito ou de cooperação de cada participante (Ansell & Gash, 2008, pp.550,551).

A liderança torna-se essencial na medida em que deve direcionar os participantes no processo colaborativo, atuando como facilitador do diálogo entre as partes, construindo e tentando manter a confiança entre os membros e esclarecendo as regras (Ansell & Gash, 2008, p.554). Ademais, ela pode servir para fortalecer a ação de participantes com menos poder no interior da rede e representá-los (Ansell & Gash, 2008, p.555). Quanto ao desenho institucional, os autores referem ser relevante a definição de protocolos e regras que irão balizar a colaboração, demarcando quem deve participar na rede e igualmente a forma como os participantes necessitam se relacionar uns com os outros (Ansell & Gash, 2008, p.555).

Assim, no tocante à estrutura de administração das redes, Milward e Provan (2006, pp.22, 23) e Provan e Kenis (2008, pp.234-237) dissertam acerca de três tipos de governação de redes que se associam a estruturas, a processos de tomada decisão, ao número de componentes no interior das redes e a consequentes vantagens e desvantagens destes modelos: a governação partilhada, a organização líder e a organização de administração da rede. Na governação partilhada das redes inexistente uma estrutura administrativa designada para gerir a rede, o que faz com que todos os membros participem de sua gestão (Milward & Provan, 2006, p.22). Ela é apropriada quando há um baixo número de participantes na rede, é de fácil formação e tende a uma maior participação e compromisso dos componentes (Milward & Provan, 2006, p.22). Apresenta como desvantagens a ausência de uma figura representativa, de liderança da rede, a dificuldade de se atingirem consensos e a quantidade de encontros que se realizam (Milward & Provan, 2006, p.22). Na organização líder há uma entidade gestora que faz parte da rede, sendo esta um membro que goza de muito poder (Milward & Provan, 2006, p.22). É adequada a um elevado número de participantes na rede, as decisões são tomadas de forma mais centralizada, é mais eficiente e tem direção clara (Milward & Provan, 2006, p.22). Pode incorrer em desvantagens que dizem respeito a um

domínio do processo por parte da organização líder e falta de compromisso dos restantes membros (Milward & Provan, 2006, p.22). Por fim, na organização de administração da rede há uma entidade, não provedora de serviços, edificada para gerir o processo (Milward & Provan, 2006, p.22). É igualmente funcional com um número elevado de participantes e a tomada de decisão é mista (Milward & Provan, 2006, p.22). As vantagens passam pela eficiência de gerenciamento do dia-a-dia e envolvimento dos membros chave (Milward & Provan, 2006, p.22). É desvantajosa quando se pensa em custos operacionais, complexidade da administração e pela percepção de hierarquia que transmite (Milward & Provan, 2006, p.22).

Já o processo colaborativo em si envolve diferentes estratégias de colaboração (Ansell & Gash, 2008, p.557). É um processo eminentemente interativo, que se ancora na comunicação, sendo de extrema relevância o diálogo direto entre os participantes, a edificação da confiança mútua, o compromisso das partes com o trabalho e a compreensão e entendimento daquilo que deve ser alcançado na ação em rede, além dos *outcomes* intermediários, que, na medida em que sejam vistos como pequenas “vitórias” no processo de trabalho, podem auxiliar no processo colaborativo (Ansell & Gash, 2008, pp. 557-560).

Finalizada a discussão acerca das políticas públicas e sua implementação, inclusive em contextos de redes interorganizacionais, passemos agora à literatura relevante sobre a violência doméstica.

2.2. Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica enquanto problema social: conceito, tipologias e marcos importantes da legislação mundial e nacional

Neste subcapítulo abordaremos a temática da violência contra a mulher e a violência doméstica enquanto problemas sociais e as respostas que têm sido apresentadas a nível mundial e pelo Estado português para enfrentamento deste fenómeno.

2.2.1. *Conceituando a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica*

A violência doméstica⁵ é considerada um problema social de múltiplas dimensões, que ocorre ao redor de todo o mundo e que é frequentemente perpetuado em virtude do “princípio de inviolabilidade da vida privada” (Guerreiro et al., 2015, p.1). O termo remete a comportamentos violentos ou controle coercivo, exercidos ou não de modo reiterado, sobre o cônjuge ou ex-cônjuge, unido/a de facto ou ex-unido/a de facto, namorado/a ou ex-namorado/a ou progenitor de descendente comum em 1.º grau, quer haja ou não coabitação; inclui igualmente a violência exercida sobre pessoas especialmente indefesas, em virtude da deficiência, idade, doença, gravidez ou dependência económica, que com o agressor coabite (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima [APAV], 2020, s.p; Artigo 152.º do Decreto Lei 48/95).

Tal definição aponta para a complexidade e especificidade da questão visto que este tipo de violência se dá na esfera das relações íntimas. Ademais, essa violência se expressa de várias formas, podendo ser classificada em diferentes tipos (APAV, 2020, s.p; CIG, 2016, pp. 31-33):

- *violência emocional/psicológica*: quaisquer comportamentos do agressor(a) que objetivem incutir medo ou fazer o outro sentir-se sem utilidade, humilhado, incluindo comportamentos como ameaçar os filhos, gritar, criticar de maneira negativa, machucar animais de estimação ou rebaixar o outro em público ou no próprio domicílio;

⁵ Importa referir neste trabalho que o uso do termo violência doméstica não é isento de disputas, sendo criticado por alguns autores por exprimir uma ideia de neutralidade, como se todos os membros de um agregado familiar fossem afetados de modo indiferenciado por este tipo de violência (CIG, 2016, p.27). Assim, segundo esses autores, nega-se o fato das mulheres serem as maiores vítimas e enfatiza-se a dinâmica familiar (CIG, 2016, p.27). Pontuamos que nesta dissertação utilizaremos o termo violência doméstica, porém considerando a questão do género e todos os preconceitos, violências e opressões a que as mulheres são expostas e submetidas de modo diferenciado, especialmente em relação aos homens. Ainda sobre o uso desse termo, Costa (2010, p. 46) afirma que: “O termo que predomina na sociedade portuguesa para identificar a violência entre adultos ligados por laços afectivos é ‘violência doméstica’, indicando uma opção de centrar a interpretação deste tipo de violência no lugar onde a família está (domus). Este termo assinala que é ‘no lar’ que se verifica a maior proporção da violência contra as mulheres e convoca a representação cognitiva estruturada em torno do binómio público/privado, definindo respetivamente os lugares de relações sociais secundárias e os lugares de relações sociais de intimidade”.

- *violência (isolamento) social*: atitudes que objetivam controlar a vida social da vítima e afastá-la de sua rede social e de apoio, tonando-a, dessa maneira, mais vulnerável e mais facilmente controlável e dependente. Inclui atitudes como impedir que esta visite familiares ou amigos, cortar o telefone ou controlar as chamadas e as contas telefônicas, trancá-la em casa ou impedir que ela exerça atividade laboral remunerada fora do ambiente doméstico;
- *violência física*: violência exercida por meio do emprego de força física do agressor(a) sobre a vítima, traduzindo-se em comportamentos como esmurrar, puxar o cabelo, empurrar, estrangular, queimar, induzir ou impedir que a vítima obtenha medicamentos ou tratamentos;
- *violência sexual*: consiste em impor/forçar a vítima à prática de quaisquer atos sexuais contra sua vontade, como pressionar ou forçar a vítima para ter relações sexuais desprotegidas e/ou quando esta não quer; forçar a ter relações com outras pessoas; obrigar a vítima a assistir a práticas sexuais de terceiros;
- *violência financeira/abuso económico*: consiste em exercer domínio sobre o dinheiro da vítima contra sua vontade, incluindo tomar à força seu ordenado ou ameaçar retirar o apoio financeiro como forma de controlo; inclui igualmente restringir o acesso da vítima a bens materiais e de necessidade básica, como alimentos e roupas;
- *perseguição*: consiste em comportamentos que objetivam intimidar ou amedrontar a vítima, de modo que esta permaneça sempre temerosa com relação àquilo que o outro possa fazer contra si ou seus familiares e amigos. O agressor(a) pode tanto utilizar táticas como seguir a vítima até seu local de trabalho, exhibir objetos que incutam medo, como armas, ou ter atitudes intimidatórias como olhares, gestos.

Dito isso, importa ressaltar que a violência doméstica se insere no âmbito mais amplo da violência contra as mulheres, que é atualmente considerada uma “violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação contra as mulheres”, de acordo com a definição presente na Convenção de Istambul (PpDM, 2017, p.3) e adotada neste trabalho. A Convenção ainda acrescenta que a violência contra as mulheres é um conceito complexo e que inclui:

(...) todos os atos de violência de género que resultem, ou possam resultar, em danos ou sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos para as mulheres,

incluindo a ameaça de tais atos, a coação ou a privação arbitrária da liberdade, tanto na vida pública como na vida privada (PpDM 2017, pp.3,4).

Neste contexto, vale ressaltar que a violência de gênero pode ser definida como um tipo de violência que se exerce sobre alguém em decorrência de seu gênero ou do gênero com a qual se identifica ou se expressa, afetando, desta forma, desproporcionalmente os sujeitos pertencentes a este determinado gênero (Dias, 2017, p.30; EIGE, 2015, p.3).

De acordo com dados divulgados pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) em 2014, em um relatório intitulado “Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia”⁶, um pouco mais de uma em cada cinco mulheres da UE referiu ter sofrido alguma forma de violência física e/ou sexual perpetrada por parceiro atual ou anterior, e um pouco mais de uma em cada 10 mulheres afirma ter sido alvo de alguma forma de violência sexual perpetrada por um adulto, antes dos 15 anos de idade. Em Portugal, 19% das mulheres com 15 anos de idade ou mais inquiridas afirmaram já terem sofrido violência física e/ou sexual perpetrada por parceiro atual ou anterior (FRA, 2014, p.20).

Somam-se às estatísticas preocupantes as dificuldades em problematizar a violência doméstica, já que, com isso, questiona-se a instituição familiar, uma vez que “[a] exposição do que lá ocorre causa desconforto, já que o que era idealizado, o espaço ‘sagrado do lar’, passa a ser questionado, tornando-se objeto de investigação - policial ou científica” (Porto & Costa, 2010, p.480). Gelles (citado por Dias, 2000, s.p) afirma que a idealização da família é responsável por tratarmos a violência doméstica com normalidade na relação conjugal e nas demais interações familiares, o que resulta em indiferença quanto à gravidade dessa ocorrência. Essa idealização pode resultar, por vezes, em dificuldades na aplicação da lei, deslegitimando o discurso de mulheres que solicitam proteção. Assim, compreendemos que estudar a política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher torna-se relevante pois entende-se que a casa nem sempre se constitui num espaço de segurança, especialmente para as mulheres, sendo necessários estudos para que se possa efetuar o

⁶ Este relatório foi baseado em entrevistas realizadas com 42.000 mulheres dos, até então, 28 Estados-Membros da União Europeia (FRA, 2014).

enfrentamento dessa questão e a desmistificação da residência enquanto lugar exclusivo de proteção.

Diante dessas dificuldades, vale lembrar que as contribuições mais significativas para o reconhecimento do fenômeno da violência contra as mulheres, em que se inclui a violência doméstica, advém da assunção do gênero como uma categoria social (Dias, 2017, p.23), bem como dos movimentos de mulheres e do feminismo, com contributos teóricos desde os anos de 1970 (Costa, 2010, p.12; Dias, 2017, p.23; Magalhães et al., 2015, p.49). O estímulo à investigação e a ação de instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Conselho da Europa, departamentos universitários, organizações não governamentais (ONGs) e associações de mulheres contribuíram igualmente para esse reconhecimento (Aparicio et al., 2012, p.164).

Nesta conjuntura, vale ressaltar que em 1975 teve lugar o Ano Internacional da Mulher, das Nações Unidas, no âmbito do qual se realizou a I Conferência Mundial da Mulher cuja temática girava em torno da eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social (ONU MULHERES BRASIL, 2020, s.p). Nesta conferência foi aprovado um plano de ação orientador das diretrizes de governos e da comunidade internacional no período de 1976-1985, com destaque para: a igualdade real de gênero e a consequente eliminação da discriminação em virtude do gênero, a ampla participação e contribuição de mulheres no desenvolvimento e para a paz mundial (ONU MULHERES BRASIL, 2020, s.p). O período de 1976-1985 ficou conhecido como a “Década das Nações Unidas para as Mulheres” e marcou a entrada na agenda política internacional dos assuntos relacionados a realidade das mulheres na sociedade (CIG, 2013, p.5).

Face a este contexto, assistimos, na década de 1990, ao reconhecimento pela ONU da violência contra as mulheres como uma forma de violação dos Direitos Humanos, logo após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993⁷ (Gomes et al., 2016, p.36). Gomes et al. (2016, p.36) lembram ainda que, neste mesmo período, a OMS passou a enxergar a

⁷ Neste mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 48/104, de 20 de dezembro, proclamou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres definindo a violência contra as mulheres como “qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada” (Artigo 1º, Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, 1993).

violência contra as mulheres como uma questão de saúde pública, identificando-a como a principal causa de óbitos e agressões praticadas contra mulheres.

Tal conjuntura permitiu a compreensão do fenómeno da violência contra as mulheres como produto de condições estruturais que “perpetuam o sistema patriarcal”⁸ (Costa, 2010, p.12), contrapondo-se, desse modo, às análises psiquiátricas que vigoravam até então e que reforçavam o carácter esporádico da violência, afirmando que homens agressores assim o eram em virtude de transtornos mentais (Gomes et al., 2016, p.35). No mesmo sentido, Dias (2017, p.24) assinala que a perspectiva dos Direitos Humanos redimensionou o enfrentamento da violência contra as mulheres impondo novos desafios, tais como: ter em consideração o género, com o objetivo de assinalar as diferentes experiências pelas quais passam as mulheres na sociedade e na afirmação de seus direitos, e a adoção de uma perspectiva ampliada no combate a este problema que ocupa agora a cena pública. Tais desafios reafirmam o carácter multifatorial da violência exercida sobre as mulheres. Além disso, impedem que a violência doméstica seja reduzida a simples aspetos de ordem interpessoal do casal, o que exige um enfrentamento qualificado por parte dos organismos estatais.

Nesta conjuntura, para além da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, cabe destacar outras declarações internacionais que serviram para aprofundar e dar maior visibilidade à problemática da violência contra a mulher, já sob a perspectiva dos Direitos Humanos. Um exemplo é a Plataforma de Ação de Pequim, que foi adotada juntamente à Declaração de Pequim na Conferência de Pequim – IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em 1995, e que apontou as áreas críticas que requeriam intervenção, além de estratégias e caminhos a serem trilhados a fim de modificar a realidade das mulheres (CIG, 2013, p.5). Ademais, podemos citar a Recomendação Rec(2002)5 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados Membros sobre a proteção das mulheres contra a violência. Esta recomendação sugere aos Estados-Membros que as instituições do Estado e as ONGs estejam associadas e colaborem para implementar medidas que possibilitem às mulheres gozar seus direitos e liberdades e estejam empenhados em combater a violência contra as mulheres, inclusive a violência doméstica. Além disso, os governos devem incentivar o trabalho das ONGs que se focam no combate à violência contra

⁸ O patriarcado expressa uma formação social na qual os homens são detentores de poder, o que implica subordinação/sujeição das mulheres (Delphy, 2009, pp. 173 e 175).

as mulheres, prestando-lhes, inclusive, apoio financeiro e logístico, além de elaborar planos de ação que versem sobre a prevenção da violência e proteção das vítimas. Para além da citada recomendação, outras foram feitas versando também sobre a prevenção e formação/educação (Gomes et al., 2016, p.49).

Por fim, importa referenciar novamente, ao nível do Conselho da Europa, a Convenção de Istambul (Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica). Como já mencionado, Portugal foi o primeiro país da União Europeia a ratificar esta Convenção em 2013 (PpDM, 2019, s.p). Dito isso, faz-se importante ilustrar o percurso de enfrentamento da violência doméstica na sociedade portuguesa.

2.2.2. Violência contra a mulher e violência doméstica em Portugal: da invisibilidade ao crime público

A mulher na sociedade portuguesa experienciou o dever legal de obediência ao marido até o século XIX, vendo sua situação jurídica ser modificada somente a partir da I República com a revisão do Código Civil, que suspendeu esse dever de obediência, além de admitir o divórcio e declarar a igualdade dos cônjuges (Costa, 2010, pp.158, 159). No entanto, no enquadramento do Estado Novo, o “pátrio poder” foi constitucionalmente validado e assim permaneceu de 1933 até 1976 (Costa, 2010, p.159). A este propósito, Rodrigues (1983, p.909) descreve a ideologia do Estado Novo como “conservadora, reaccionária e antiliberal”. Como parte desta ideologia, o Estado Novo impunha uma divisão social do trabalho que posicionava as mulheres em atividades separadas e diferenciadas em comparação a seus cônjuges, cabendo às primeiras os cuidados com a casa e com os filhos e aos segundos o sustento da família (Rodrigues,1983, p.909)⁹.

A partir do 25 de Abril de 1974 e com a posterior publicação da Constituição da República Portuguesa em 1976, assiste-se à entrada das mulheres na esfera pública¹⁰, com a presença

⁹ Importa ressaltar que a discussão realizada pela autora se refere a realidade de mulheres urbanas.

¹⁰ Destacamos que desde a década de 1960, algumas mulheres já participavam em atividades produtivas urbanas, tendo a Revolução de 1974 permitido a intensificação desse processo (Rodrigues, 1983, p.910).

destas em organizações de trabalhadores, o que lhes proporcionou uma maior participação nas tomadas de decisão no espaço público (Rodrigues, 1983, p.910; Amâncio, 1998, p.79). No campo jurídico, marido e mulher passaram a gozar dos mesmos direitos e deveres, tanto na sociedade quanto na esfera familiar, o que fez com que as mulheres usufríssem de um novo estatuto social (Costa, 2010, pp.159, 160). Ademais, a revolução de 1974 possibilitou igualmente o surgimento de diversos grupos e associações de mulheres (Canotilho et al., 2006, p.94).

Apesar de alguns avanços legais, a falta de visibilidade era um problema que afetava as organizações de mulheres, ou por serem consideradas radicais, ou por se dedicarem a agendas interpretadas como “femininas”, alheias à sociedade ou à família¹¹ (Costa, 2010, p.161). Ademais, vale ressaltar que o reconhecimento social da igualdade não foi suficiente para fazer findar a submissão da mulher nas relações conjugais (Silva, 1991, p.385). A sociedade portuguesa do final da década de 1980 permanecia calcada sobre os valores da família tradicional, ao mesmo tempo em que convivía com novos valores advindos da modernidade pós-industrial, tal como refere Silva (1991, p.389) quando afirma que “[n]a ideologia da instituição familiar, o papel social tradicional [era] ainda mais preponderante do que o direito à individualização para que tendem as sociedades modernas”. Isso significa que a divisão de tarefas e o desempenho de papéis tradicionais seguiu inalterado na prática quotidiana. A mulher permaneceu sujeita a agressões sem que houvesse críticas ao perpetrador das mesmas, ainda que o “bater na mulher” já não estivesse em acordo à ideologia de família daquele período (Silva, 1991, p.389).

A identificação da violência doméstica enquanto um problema social passível de intervenção em Portugal deu-se por intermédio da contribuição de diferentes atores e áreas do saber, a partir da década de 1980 (Dias, 2000, s.p). Alguns fatores chave para esse reconhecimento foram a ação de ONGs, a sensibilização da opinião pública através dos meios de

¹¹ Amâncio (1998, p.79) em intervenção proferida durante Seminário organizado pela União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR) relata que: “Em Portugal existe, de facto, uma relação íntima entre muitas das ONG de mulheres e o Estado, que torna muito ténue a fronteira entre o poder político estabelecido e a sociedade civil, fazendo com que a agenda das organizações seja marcada pelas instâncias políticas e que elas adotem um discurso funcionarizado, no quadro de uma estratégia mais orientada para o reconhecimento e a influência perante as instâncias governamentais, do que para a sociedade civil e para o estabelecimento de plataformas comuns que lhes confirmem visibilidade pública”. A autora complementa essa intervenção com a assertiva de que essa dependência em relação às instâncias políticas resulta da excessiva fragilidade das organizações de mulheres.

comunicação social, recomendações internacionais que versavam sobre esta temática, crescente intolerância social diante da violência, melhoria da formação de técnicos atuantes em serviços e estruturas de apoio às vítimas, bem como a movimentação de profissionais como pediatras, técnicos do serviço social, magistrados, psicólogos, entre outros (Dias, 2000, s.p). A este propósito, importa destacar que as primeiras denúncias de violência doméstica a serem identificadas no país foram os maus-tratos às crianças, denunciados pela comunidade pediátrica (Dias, 2000, s.p). Por sua vez, a violência contra as mulheres exercida no ambiente doméstico foi denunciada maioritariamente por Organizações não Governamentais como a Associação de Apoio à Vítima e a Associação de Mulheres contra a Violência (Dias, 2000, s.p).

No tocante à produção de legislação para prevenção e punição deste tipo de crime, pode-se destacar o Código Penal de 1982, que penalizava o autor de maus-tratos ou sobrecarga dirigidos a menores, subordinados ou entre cônjuges (Gomes et al., 2016, p.50). Em seguida, foram aprovadas as primeiras leis que formaram a “base do sistema social de proteção às vítimas” (Gomes et al., 2016, p.51), nomeadamente a Lei 61/91, que visava garantir proteção às mulheres em situação de violência, e a Lei 129/99, que versava sobre o regime aplicável ao adiantamento pelo Estado da indemnização devida às vítimas de violência conjugal. A Lei 129/99 foi posteriormente revogada e substituída pela Lei 104/2009, que depois foi alterada pela Lei 121/2015, que aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica. No ano de 2000, por meio da Lei 7/2000 de 27 de maio, é consagrada a natureza pública do crime de maus tratos ao cônjuge, ou a quem com ele conviver em condições análogas às dos cônjuges. É relevante acrescentar a esses diplomas, obedecendo à lógica de proteção às vítimas, a Lei 112/09, que versa acerca da prevenção da violência doméstica e da proteção e assistência às vítimas com previsão de indemnização, a qual se foca nas vítimas de violência doméstica em geral, não se restringindo somente às mulheres.

Importa ressaltar que a produção legislativa em matéria de violência doméstica em Portugal não pode ser analisada descolada dos processos ocorridos no país e fora dele que dizem respeito a um conjunto de fenómenos, tais como: emancipação das mulheres e redefinição do papel a ser desempenhado por elas na sociedade; democratização da sociedade e de uma maior consciencialização acerca dos direitos e garantias fundamentais; movimentos de

mulheres e feministas e dos debates públicos sobre os direitos desta parcela da população; Planos Nacionais de Combate a Violência Doméstica; movimentos da sociedade civil; comemorações internacionais, como o Ano Internacional da Mulher, e das plataformas de ação, entre outros movimentos (Duarte, 2002, p.232).

Realizada a discussão acerca da violência doméstica e sobre como esta dominou o cenário público português, faz-se pertinente passar, a seguir, à metodologia que guiou a coleta de dados deste trabalho.

3. METODOLOGIA

Os estudos acerca da implementação de políticas públicas relacionam-se com a necessidade de aperfeiçoar processos político-administrativos que resultem em avanços nas práticas dos implementadores (Lima & D'Ascenzi, 2013, p.101). Do mesmo modo, torna-se relevante compreender esta fase do processo de políticas públicas, na tentativa de assegurar que os problemas encontrados na implementação gerem aprendizagens acerca de como estruturar melhor as políticas, a fim de que estas alcancem os resultados esperados (Birkland, 2015, p.264).

Este trabalho, para além de querer contribuir para a ampliação da produção científica na área de implementação de políticas públicas em Portugal, busca problematizar a efetivação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em contexto local e seus limites e possibilidades, tentando identificar eventuais diferenças advindas do contexto urbano ou rural no qual a política é implementada. O foco foi sobre a proteção disponibilizada à população feminina pois esta figura entre as principais vítimas desse tipo de crime.

Neste sentido, os **objetivos gerais** desta investigação são analisar quais os principais desafios da implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher e de que forma a implementação é afetada pelo contexto (rural versus urbano) dos municípios.

Como **objetivos específicos** buscaremos:

- analisar o quadro normativo e institucional de estruturação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em Portugal;
- identificar os atores/instituições responsáveis pela implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher nos municípios em análise;
- caracterizar as dinâmicas de funcionamento das instituições responsáveis pelo atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica nos municípios em estudo;
- analisar as relações desses atores com as demais instituições participantes da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica;

- perceber até que ponto o contexto territorial (rural versus urbano) dos municípios influencia a implementação das políticas e práticas a nível municipal no que se refere à violência doméstica.

Assim, para além do contexto municipal, serão ainda analisadas outras variáveis que, de acordo com o Modelo Integrado de Implementação de Winter (2012a), também influenciam o processo de implementação:

- *o desenho da política*, que nesta dissertação vai perpassar pela análise do VI Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica. Duas das principais legislações na área da violência doméstica em Portugal serão igualmente mencionadas e discutidas, a Lei 61/91 e a Lei 112/2009, a fim de aprimorar a análise global, além de alguns protocolos específicos referentes à violência doméstica celebrados pelos municípios em estudo;
- *as relações organizacionais e interorganizacionais*, que serão analisadas a partir dos discursos dos entrevistados acerca de como acontecem as articulações no interior da RNAVVD e seus rebatimentos na implementação da política;
- *a gestão*, que será analisada a partir de como se estrutura esse mecanismo a nível local, identificando se existe alguma entidade a assumir esse papel em âmbito municipal;
- o trabalho desenvolvido pelos *agentes do terreno (street-level bureaucrats)* que, nesta dissertação, são os técnicos dos serviços pertencentes à RNAVVD dos municípios em análise e o trabalho que executam atendendo mulheres vítimas de violência doméstica;
- *o comportamento dos grupos-alvo* (neste caso as mulheres atendidas), que será conhecido por meio do discurso dos técnicos dos serviços;
- *o feedback*, que igualmente derivará da percepção dos técnicos e gestores dos serviços acerca das ações que os mesmos desenvolvem com as vítimas de violência doméstica.

Importa ressaltar que a *framework* proposta por Soren Winter (2012a) será utilizada pois é atualmente considerada uma das mais completas na área dos estudos de implementação, o que se pode corroborar pelo facto de ter servido como base para composição de uma seção

do “*Sage Handbook of Public Administration*” (Peters & Pierre, 2012) que versa acerca desta fase do processo de políticas públicas (Mota, 2016, p.88).

Com isso, objetiva-se testar o efeito do contexto na implementação da política pública. Para isso, serão estudados dois casos, um município urbano e um município rural pertencentes a um distrito da região Centro de Portugal continental. Espera-se aferir se haverá e como será a variação na implementação, a partir da análise das demais variáveis supramencionadas. Igualmente, buscaremos identificar como os técnicos e demais trabalhadores e organismos ligados à implementação da política lidam com as possíveis complexidades advindas desses processos na realidade municipal.

Importa asseverar, neste contexto e de maneira genérica, que o mundo rural tem passado por transformações intensas: despovoamento, já que os habitantes dessas áreas migraram para as zonas urbanas também em decorrência da industrialização da agricultura, envelhecimento da população, desemprego, degradação de recursos naturais e do meio ambiente (Carvalho & Oliveira, 2017, p.131; Jacinto, 1995, p.144). No entanto, apesar destas transformações, o rural ainda é identificado com a agricultura, ao mesmo tempo em que é compreendido como “pós-produtivo” (Carvalho & Oliveira, 2017, p.131). Ademais, ainda persistem disparidades entre as áreas rurais e urbanas no que tange aos níveis de desenvolvimento (Carvalho & Oliveira, 2017, p. 132). Oliveira et al. (2019, p.2), por exemplo, asseveram que existem incompatibilidades entre a oferta de serviços de saúde e as reais necessidades da população, realidade agravada em áreas rurais e isoladas. A perda de população das áreas rurais dificulta a estruturação e oferta de serviços públicos e privados eficientes em conformidade aos aglomerados pequenos e dispersos populacionais dessas regiões (Silva et al., 2017, p.53).

Por outro lado, os territórios urbanos caracterizam-se, de modo geral, por elevada densidade populacional, económica, habitacional e institucional; são locais onde predominam atividades económicas ligadas aos setores secundário e terciário e dispõem de redes mais estruturadas de serviços públicos (Silva et al., 2017, p. 34).

Dito isto, este estudo trabalhará com a hipótese de *que as dificuldades de implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher são maiores em contextos rurais do que em contextos urbanos*. Tal hipótese apoia-se em pesquisa realizada em comunidades rurais em diferentes contextos nacionais. Um desses estudos reporta-se à

realidade australiana e evidencia que as zonas rurais, pelo seu isolamento geográfico, possuem barreiras de acesso aos serviços de suporte, o tempo de espera por respostas dos serviços policiais e de emergência é mais longo e há dificuldade em aceder a serviços de transporte (George & Harris, 2014, pp.46, 47). Além disso, as relações desiguais entre homens e mulheres e a cultura patriarcal ficam mais explícitas nas zonas rurais (George & Harris, 2014, pp.47, 48), o que pode dificultar o trabalho desenvolvido nos serviços no que se refere às opções a serem disponibilizadas às mulheres e ao reconhecimento da violência doméstica enquanto um problema que necessita ser enfrentado. Costa et al. (2017, p.7), em pesquisa realizada no Brasil, mostram igualmente que a falta de informação, a distância, as restrições de acesso ao transporte, a dependência do companheiro, a desatenção dos profissionais e a desarticulação da rede se apresentam como limites de acesso e de acessibilidade das mulheres rurais à rede de atenção e ao enfrentamento da violência. Por fim, Wendt e Hornosty (2010, p.51), em trabalho publicado a partir de dados recolhidos na Austrália e no Canadá acerca da violência doméstica e suas consequências para a saúde mental e física de mulheres, e sobre como estas buscam por tratamentos de saúde, pontuam que trabalhadores rurais de saúde necessitam reconhecer a maneira como os contextos sociais e culturais afetam especificamente as mulheres rurais. Assim, haverá possibilidade de fornecer programas adequados de prevenção e tratamento dos problemas de saúde que afetam essa parcela da população. As autoras ressaltam a relevância do contexto rural e da compreensão de sua influência para abordagens e tratamento mais eficazes (Wendt & Hornosty, 2010, p.52).

Dito isto, é relevante explicitar, em face das questões de investigação que procuramos responder, que esta é uma pesquisa de cariz qualitativo, já que busca a compreensão do fenómeno da implementação. Creswell (2014, p.4) assevera que a pesquisa qualitativa se configura “em uma abordagem para explorar e entender o significado que indivíduos e grupos atribuem a um problema social ou humano”. Esse processo de pesquisa geralmente envolve recolha de dados realizada pelo pesquisador no ambiente ocupado pelos participantes e análise de dados, feita de maneira indutiva e teoricamente orientada, a partir da interpretação do pesquisador (Creswell, 2014, p.4).

Ademais, importa mencionar neste desenho de pesquisa que o método de estudo de caso comparativo é o mais adequado para a prossecução de nosso objetivo geral. Sobre o estudo

de caso Yin (2010, p. 24) afirma que “quanto mais suas questões procuram explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona), mais o método de estudo de caso será relevante”. O autor acrescenta que o estudo de caso é a melhor opção quando se deseja abordar eventos contemporâneos e questões contextuais (Yin, 2010, p.22). As debilidades deste método de investigação se referem à impossibilidade de generalização dos resultados (Gil, 1989, 79). No entanto, ele se configura como o mais adequado a esta pesquisa pela possibilidade que fornece de conhecer de modo aprofundado e detalhado o objeto de estudo (Gil, 1989, p.78).

Já o método comparativo explora “as semelhanças e diferenças entre os casos para entender melhor os fenômenos” e ainda “permite visualizar padrões ao aumentar a visibilidade de uma estrutura ao contrastá-la com outra” (Balestro et al., 2007, pp. 3 e 5). Assim, examinaremos a implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em um município urbano e em um município rural a fim de compará-los e destacar possíveis diferenças advindas deste contexto.

Os casos a serem estudados foram selecionados de modo intencional pois considera-se que os mesmos são os mais representativos dentro do universo da região escolhida em termos dos critérios selecionados para classificar áreas urbanas e rurais¹², fornecendo assim maior compreensão acerca do objeto de estudo. Sobre a amostragem intencional afirma Costa Neto (2002, p.42) que “enquadram-se aqui os diversos casos em que o amostrador deliberadamente escolhe certos elementos para pertencer à amostra, por julgar tais elementos bem representativos da população”. Assim, o concelho urbano foi selecionado por apresentar o maior número de habitantes residentes em áreas classificadas como predominantemente urbanas, e o município rural foi selecionado já que apresenta o maior número de habitantes

¹² A classificação utilizada neste trabalho para definição de áreas rurais e urbanas é aquela presente no Relatório Técnico Tipologia de Áreas Urbanas 2014 (TIPAU 2014). A TIPAU: “[...] constitui uma nomenclatura territorial atualizada do grau de urbanização de Portugal mediante a classificação tripartida das freguesias do território nacional em “Áreas predominantemente urbanas (APU)”, “Áreas mediantemente urbanas (AMU)” e “Áreas predominantemente rurais (APR)”, de acordo com a mais atual divisão administrativa – versão da Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2013 (CAOP 2013) –, para além da versão da CAOP à data dos Censos 2011 (CAOP 2010)” (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p.3). Para mais informações acerca desta Tipologia consultar: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_faqs&FAQSfaq_boui=242509372&FAQSmodo=1&xlang=pt e também: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt. Tal classificação foi escolhida por ter sido construída e desenvolvida especificamente para Portugal, levando em conta as especificidades do território nacional (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p.4).

residentes em áreas classificadas como predominantemente rurais na região escolhida. Esses casos são os mais díspares dentro de nosso universo de investigação e, por isso, considerados os mais representativos.

Neste sentido, é ainda importante mencionar que neste trabalho optou-se por utilizar a Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU), tida como abordagem clássica, apesar das críticas a ela tecidas, como o fato de não abranger particularidades dos territórios urbanos e rurais, o que abriria espaço para classificações intrarregionais no interior da tipologia urbano e rural (Silva et al., 2017, p.13). Tal opção justifica-se em virtude da TIPAU ser a tipologia utilizada atualmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal e nosso estudo de caso refere-se especificamente ao contexto português.

Dito isto, os dados a serem recolhidos a fim de responder aos objetivos referem-se a:

- caracterização das atividades desenvolvidas e objetivos das instituições que compõem a RNAVVD;
- caracterização dos atores da RNAVVD envolvidos na implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, tanto a nível de gestão quanto ao nível do atendimento direto;
- descrição das relações e articulações realizadas entre as instituições da rede;
- identificação dos recursos destinados aos serviços;
- caracterização da participação das mulheres no desenvolvimento da política;
- caracterização socioeconómica dos municípios a analisar.

De referir que o comportamento dos grupos-alvo foi acedido por meio da percepção dos técnicos dos serviços a fim de proteger as vítimas. Desse modo, garantiu-se que as mulheres não experienciavam nova situação de violência ao ter repetidamente suas vidas expostas durante entrevistas com pessoas alheias aos serviços.

Com relação às **fontes de recolha de dados**, e de forma a atender aos objetivos propostos, efetuou-se, em primeira instância, análise documental dos seguintes documentos: a) VI Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021; b) Lei 61/91, que visa garantir proteção às mulheres em situação de violência; c) Lei 112/09, que versa acerca da prevenção da violência doméstica e da proteção

e assistência às vítimas; e publicações do Instituto Nacional de Estatística de Portugal. A análise documental subsidiou a análise da variável referente ao desenho da política, indicando o que se espera conceptualmente em termos de intervenção no âmbito da violência doméstica. Ademais, tais documentos serviram para contextualizar o objeto de estudo e para perceber até que ponto eles atuam como orientadores da ação desenvolvida nos serviços, além de auxiliar na caracterização socioeconómica dos municípios.

Foram realizadas igualmente entrevistas semiestruturadas, com base num guião (ver Anexo 1), aos responsáveis pela gestão e/ou trabalhadores(as) dos equipamentos de âmbito local que compõem a RNAVVD¹³, nomeadamente: Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS); as casas de abrigo; as respostas de acolhimento de emergência; equipamentos do serviço nacional de saúde; equipamentos das forças e serviços de segurança; equipamentos do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), I. P.; equipamentos dos serviços de apoio ao imigrante; e as estruturas de atendimento. A realização de entrevistas a atores da Câmaras Municipais também se revelou relevante já que a Lei 112/2009 preconiza o seguinte:

1-No âmbito das suas competências e atribuições, as autarquias locais podem deter estruturas integradas na rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, colaborar na divulgação de outras estruturas em funcionamento nas respetivas áreas territoriais e ceder equipamentos para a criação de respostas no âmbito da rede nacional (Artigo 55º da Lei 112/2009).

Adicionalmente e de maneira complementar, realizou-se entrevista com o organismo do Governo Central responsável pela gestão da RNAVVD – a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género–, já que esta visa garantir, entre outros, a execução das políticas públicas de combate à violência doméstica e de género (CIG, 2020a, s.p).

A escolha pela realização de entrevistas justifica-se pelo facto destas permitirem destacar os tópicos do estudo de caso (Yin, 2010, p. 129). A utilização do guião aumenta a possibilidade

¹³ A escolha destas estruturas se deu com base no que diz a Lei 112/2009 em seu artigo 53, alínea 1, e em seu artigo 62, acerca dos organismos que compõem a rede nacional de apoio às vítimas. Além dessas estruturas, a RNAVVD ainda conta com um serviço telefónico gratuito com cobertura nacional de informação a vítimas de violência doméstica.

de comparação entre os vários dados obtidos por meios das entrevistas, permitindo sua melhor estruturação (Flick, 2009, p.172). As entrevistas semiestruturadas justificam-se pois espera-se que, por meio delas, as percepções dos sujeitos participantes do estudo tenham mais possibilidades de serem expostas do que o são em questionários estruturados (Flick, 2009, p.150). As debilidades do instrumento da entrevista referem-se à possível falta de respostas completas, e ao fato do entrevistado poder dizer ao entrevistador somente o que ele sabe que o segundo deseja escutar (Yin, 2010, p.129). Pode-se deparar também com sujeitos que não desejem fornecer entrevistas. Ainda assim, acredita-se que as entrevistas semiestruturadas são a melhor opção para subsidiar a recolha de dados referentes às variáveis acima identificadas, buscando, assim, aprofundar a compreensão acerca da implementação da política nos casos selecionados. Espera-se, deste modo, poder dimensionar de maneira mais eficaz a implementação, ao dialogar com os sujeitos que lidam com a efetivação da política em vários níveis.

Por fim, importa mencionar que, no decorrer do processo de recolha de dados por meio de entrevistas, houve vários constrangimentos e limitações. Primeiramente, houve muita dificuldade em proceder ao agendamento com vários equipamentos pertencentes a RNAVVD, inclusive em virtude da pandemia de Covid19, o que igualmente impossibilitou nosso acesso aos trabalhadores da saúde. Em segundo lugar, não houve autorização da Segurança Social para realização da pesquisa junto ao equipamento. As Casas de Abrigo e os Equipamentos de Acolhimento de Emergência também não foram explorados, pois sua localização é secreta para fins de proteção das vítimas. O IEFP, apesar de inúmeras tentativas de contacto telefónico, via correio eletrónico e presencial não disponibilizou uma data para a realização da entrevista. Por fim, não houve autorização para gravação de todas as entrevistas, o que foi contornado com anotações. Abaixo seguem as tabelas resumo com as entrevistas realizadas por município e equipamento, as quais decorreram entre os meses de junho e outubro de 2020.

Tabela 1. Entrevistas realizadas no Município urbano

Equipamentos	Quantidade de entrevistas requeridas	Quantidade de entrevistas realizadas	Modo de realização das entrevistas	Autorização para gravação
Estrutura de Atendimento	2	2	Envio de respostas por correio eletrónico	Não se aplica
PSP	1	1	Presencial	Sim
GNR	1	1	Presencial	Sim
Serviço de apoio ao imigrante	2	1	Presencial	Sim
Casa de Abrigo	2	0	-	-
Estrutura de Emergência	2	0	-	-
IEFP	2	0	-	-
Segurança Social	2	0	-	-
Câmara Municipal	1	1	Skype	Sim
CIG ¹⁴	1	1	Zoom	Sim

Nota: Não foi possível a realização de entrevistas com técnicos e gestores da Estrutura de Emergência e Casas de Abrigo pois sua localização e contatos são sigilosos.

O gestor da Casa de Abrigo é o mesmo do Serviço de Apoio ao Imigrante

A entrevista realizada na PSP contou com a presença de dois agentes, com um deles a ser o respondente principal.

Tabela 2. Entrevistas realizadas no Município rural

Equipamentos	Quantidade de entrevistas requeridas	Quantidade de entrevistas realizadas	Modo de realização das entrevistas	Autorização para gravação
Estrutura de Atendimento	2	2	Skype/Zoom	Sim/Não
GNR	1	1	Presencial	Sim
Segurança Social	2	0	-	-
Câmara Municipal	1	1	Zoom	Não

Nota: Não há Estruturas de Emergência ou Casas de Abrigo no município, de acordo com informações fornecidas em 14/07/2020 por trabalhador local.

O representante da Câmara Municipal é também coordenador da Rede do município e gestor da Estrutura de Atendimento. A autorização da entrevista da Estrutura de Atendimento somente foi dada pelo técnico responsável pelo atendimento.

¹⁴ A CIG foi inserida como sendo uma estrutura do município urbano somente para fins de organização da exposição dos dados na investigação, já que o trabalho desenvolvido pelo equipamento é transversal a todos os municípios do território português.

Parte relevante de uma investigação, especialmente se realizada com seres humanos, é a consideração acerca dos procedimentos éticos necessários à continuidade do trabalho. Assim, nesta pesquisa, de modo a reforçar o compromisso ético dos investigadores, foi entregue uma Declaração de Consentimento Informado aos sujeitos entrevistados, de modo a auxiliar sua decisão em participar ou não do trabalho. Nesta Declaração, que se encontra no Anexo 2, foram expostos os objetivos da pesquisa, seus possíveis contributos, a garantia de confidencialidade dos dados pessoais dos entrevistados e também a possibilidade de desistência em participar, a qualquer tempo, durante o desenvolvimento do estudo, não havendo consequências negativas advindas dessa decisão. Além disso, os participantes foram informados que, em caso de participação, poderiam recusar-se a responder quaisquer questões no decorrer da entrevista.

Igualmente, foi solicitada a permissão dos participantes para gravação das entrevistas e garantido seu acesso às transcrições e análise posterior, além de sua não identificação. As gravações se fizeram necessárias para obter o máximo de aproveitamento dos conteúdos das entrevistas. No entanto, optamos por não expor as entrevistas na integralidade nesta dissertação para garantir a não identificação dos participantes.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados da investigação realizada, que se baseou nos diferentes *clusters* de variáveis do Modelo Integrado de Implementação de Winter. No ponto 4.1 analisa-se o primeiro desses *clusters* de variáveis – legislação enquadradora do enfrentamento da violência doméstica em Portugal – que é comum a ambos os casos. No ponto 4.2 analisam-se as especificidades dos dois casos nos restantes *clusters* de variáveis.

4.1. Legislação enquadradora e arquitetura institucional da política pública de enfrentamento da violência doméstica e da violência contra a mulher ao nível nacional

Neste ponto do trabalho serão analisados os principais diplomas legais¹⁵ e documentos de enquadramento da política pública de enfrentamento da violência doméstica e da violência contra a mulher. Neste sentido, importa ressaltar que a existência da legislação enquanto resposta estatal contribui para que a violência doméstica exercida sobre as mulheres seja desnaturalizada, além de exigir a criação de um aparato institucional para intervir sobre a questão e garantir que esta tenha maior visibilidade.

4.1.1. A Lei 61/91

A Lei 61/91 surgiu num contexto de preocupação governamental crescente no que tange ao enfrentamento efetivo da violência doméstica, tanto a nível nacional, como internacional (Poiares, 2014, pp. 111-112). Esta lei, de carácter mais geral, garante proteção adequada às mulheres vítimas de violência por meio de diversos mecanismos: a estruturação de um sistema que previna a violência e apoie as mulheres vítimas; o estabelecimento de um serviço telefónico SOS para as mulheres vítimas; a criação de secções de atendimento para as mulheres vítimas nos órgãos de polícia criminal, que deverá dispor de funcionários próprios;

¹⁵ Não é possível neste trabalho mencionar todas as legislações existentes no Estado Português acerca da violência doméstica e dos mecanismos existentes de proteção às vítimas, já que são em número elevado. Para mais informações acerca desta matéria, consultar a página da CIG (www.cig.gov.pt). Nesta dissertação optamos pela apresentação dos mecanismos mais abrangentes sobre a matéria.

o incentivo à criação de associações de mulheres que tenham por objetivo defender e apoiar outras mulheres vítimas de crimes de violência; a existência de um sistema de garantias que permitam o cessar da situação de violência e a reparação dos danos causados (Artigo 1º da Lei 61/91). Relevante mencionar que a Lei destaca que a proteção prevista será sobre os crimes que tenham como motivação “atitude discriminatória relativamente à mulher”, o que denota preocupação com as relações desiguais de género e consciência acerca da especificidade da violência exercida sobre as mulheres, incluindo os crimes de maus tratos praticados pelos respetivos cônjuges.

A Lei 61/91 prevê ainda determinados tipos de ações a serem desenvolvidas pela administração pública no sentido de apoiar e prevenir atitudes violentas direcionadas às mulheres, como a realização de campanhas de sensibilização da opinião pública para modificação das consciências no que diz respeito ao papel da mulher na sociedade, ou a elaboração de manuais informativos acerca dos direitos das mulheres em situação de violência e sobre como proceder e a quem recorrer nestes casos (Artigo 2º). Ademais, a Lei garante que o Estado português irá apoiar a criação de centros de estudos sobre as mulheres e casas de apoio e abrigo para mulheres vítimas (Artigo 4º). Por incidir sobre todo o território nacional, esta Lei é aplicável aos dois municípios em análise nesta dissertação.

Importa referir, por fim, que esta Lei se configurou, naquele momento, enquanto um avanço em termos do tratamento autonomizado das mulheres vítimas de violência (Dias, 2000, s.p).

4.1.2. A Lei 112/2009

A Lei 112/2009, conhecida como Lei da Violência Doméstica, traz uma inovação em relação à Lei 61/91 quando se direciona especificamente às vítimas de crime de violência doméstica, apesar de fazê-lo de forma indiferenciada, já que engloba não somente mulheres, como também crianças, idosos, pessoas com deficiência e homens. Ela estabelece o regime jurídico para prevenção, proteção e assistência às vítimas de violência doméstica.

Tal como previsto no seu artigo 3.º, as principais finalidades desta lei são as seguintes:

- “a) Desenvolver políticas de sensibilização nas áreas da educação, da informação, da saúde e do apoio social, dotando os poderes públicos de instrumentos adequados para atingir esses fins;*
- b) Consagrar os direitos das vítimas, assegurando a sua protecção célere e eficaz;*
- c) Criar medidas de protecção com a finalidade de prevenir, evitar e punir a violência doméstica;*
- d) Consagrar uma resposta integrada dos serviços sociais de emergência e de apoio à vítima, assegurando um acesso rápido e eficaz a esses serviços;*
- e) Tutelar os direitos dos trabalhadores vítimas de violência doméstica;*
- f) Garantir os direitos económicos da vítima de violência doméstica, para facilitar a sua autonomia;*
- g) Criar políticas públicas destinadas a garantir a tutela dos direitos da vítima de violência doméstica;*
- h) Assegurar uma protecção policial e jurisdicional célere e eficaz às vítimas de violência doméstica;*
- i) Assegurar a aplicação de medidas de coacção e reacções penais adequadas aos autores do crime de violência doméstica, promovendo a aplicação de medidas complementares de prevenção e tratamento;*
- j) Incentivar a criação e o desenvolvimento de associações e organizações da sociedade civil que tenham por objectivo actuar contra a violência doméstica, promovendo a sua colaboração com as autoridades públicas;*
- k) Garantir a prestação de cuidados de saúde adequados às vítimas de violência doméstica.”*

Face a estas finalidades, nota-se que a legislação ultrapassa o caráter meramente punitivo do crime de violência doméstica, prevendo ações preventivas e articuladas a outras políticas públicas como a de saúde.

A Lei estabelece igualmente que é de competência do Governo elaborar e aprovar um Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (PNCVD), e reforça que sua implementação deve ser realizada em articulação às demais políticas e à sociedade civil (Artigo 4º da Lei 112/2009). De igual modo, regula a atribuição, direitos e cessação do estatuto da vítima (que contém os direitos e deveres da vítima); garante o direito à informação, à proteção policial e a tutela judicial, dispondo que deverá haver urgência nos processos; prevê a aplicação de medidas de coação urgentes, como a proibição de contacto do agressor com a vítima; estabelece o uso de meios técnicos de controlo à distância para a proteção da vítima; prevê a criação de uma base de dados de violência doméstica sob responsabilidade da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna; e destaca a existência da RNAVVD.

Por fim, vale ressaltar que a Lei 112/2009 menciona que protocolos podem ser celebrados entre a CIG e as organizações não governamentais no tocante aos procedimentos de proteção e assistência às vítimas a serem adotados (Artigo 80º da Lei 112/2009). Do mesmo modo, a Lei fala sobre o apoio dado às autarquias, a partir igualmente da celebração de protocolos, que tenham, ou desejem ter, projetos contra a violência (Artigo 80º da Lei 112/2009). Tais projetos devem ter por objetivo a realização de campanhas e ações de sensibilização nas comunidades locais e o alargamento da cobertura da rede de apoio às vítimas em território nacional.

4.1.3. Planos Nacionais de Combate à Violência Doméstica

Para além da legislação supramencionada, é importante destacar também neste estudo a publicação dos Planos Nacionais de Combate à Violência Doméstica enquanto instrumentos de políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica que reforçam a proteção às vítimas e o debate em torno da problemática.

O primeiro *Plano Nacional contra a Violência Doméstica (1999-2002)* surgiu no contexto do 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e definia medidas a serem implementadas em torno de três objetivos: I - sensibilizar e prevenir; II – intervir para proteger a vítima de violência doméstica; III– investigar/estudar (Resolução do Conselho de Ministros 55/99).

Posteriormente, em 2003, foi publicado o *II Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2003-2006)*, assumindo seu foco especialmente na violência doméstica praticada contra as mulheres, sem ignorar a violência exercida sobre homens, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (Resolução do Conselho de Ministros 88/2003). O texto do Plano justifica essa opção baseado nos seguintes factos: a) as mulheres são a maioria das vítimas de violência doméstica; b) não há conhecimento suficiente acerca da realidade da violência praticada contra crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (lacuna que se compromete a corrigir, em parte, ao longo do período de vigência do Plano); c) que é a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres¹⁶ (CIDM) a dinamizadora do Plano, sob a tutela do Ministro da Presidência e que a primeira não possui competências diretas nas outras áreas nas quais também ocorrem situações de violência doméstica (crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência); d) que a violência sobre as mulheres tem sua raiz na persistente desigualdade de condições entre as mulheres e os homens e que é a violência doméstica a maior causa de óbitos e invalidez de mulheres entre os 16 e os 44 anos. Este plano teve maior amplitude em relação a seu antecessor, apresentando 7 eixos de atuação: 1) Informação, sensibilização e prevenção; 2) Formação; 3) Legislação e sua aplicação; 4) Proteção da vítima e integração social; 5) Investigação; 6) Mulheres imigrante; 7) Avaliação (Resolução do Conselho de Ministros 88/2003).

O *III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010)* trouxe uma inovação ao apoiar-se sobre “(...) um modelo que define cinco Áreas Estratégicas de Intervenção a partir das quais surgem as respetivas medidas para a sua operacionalização”, a saber: 1) Informar, Sensibilizar e Educar; 2) Proteger as Vítimas e Prevenir a Revitimização; 3) Capacitar e Reinsere as Vítimas de Violência Doméstica; 4) Qualificar os Profissionais; 5) Aprofundar o conhecimento sobre o fenómeno da Violência Doméstica (Resolução do Conselho de

¹⁶ A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) sucedeu nas atribuições da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, a partir do Decreto Lei nº 164/2007, de 3 de maio.

Ministros 83/2007). As medidas estruturam-se na articulação entre várias instituições que atuam na área, tanto da sociedade civil quanto do Estado, com o intuito de proteger as vítimas, intervir sobre os agressores, qualificar profissionais, conhecer e prevenir o fenómeno, bem como implantar no país estruturas de apoio e atendimento (Resolução do Conselho de Ministros 83/2007). Além disso, o Plano assume a questão da violência doméstica como uma questão inserida na violência de género.

Seguidamente, esteve em vigência o *IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013)*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 100/2010. O Plano destacava que o Programa do XVIII Governo Constitucional, na área das políticas sociais, no qual se inseria o instrumento, apontava para o combate à violência doméstica em três domínios: na vertente jurídico-penal; na proteção integrada das vítimas; e na prevenção da violência doméstica e de género (Resolução do Conselho de Ministros 100/2010). O Plano previa a implementação de 50 medidas em torno de cinco áreas estratégicas de intervenção: 1) Informar, sensibilizar e educar; 2) Proteger as vítimas e promover a integração social; 3) Prevenir a reincidência — intervenção com agressores; 4) Qualificar profissionais; e 5) Investigar e monitorizar (Resolução do Conselho de Ministros 100/2010). A promoção do envolvimento dos municípios nas ações de enfrentamento da violência doméstica é reforçada por este Plano (Resolução do Conselho de Ministros 100/2010). Ademais, a violência doméstica exercida sobre as mulheres continua sendo o foco primordial do Plano. No entanto, ele prevê situações de “particular vulnerabilidade”, como aquelas nas quais se encontram os jovens¹⁷, imigrantes, idosos, pessoas com deficiência e pessoas LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgéneros), vitimados pela violência doméstica e que demandam intervenções específicas e inovadoras (Resolução do Conselho de Ministros 100/2010).

Em 2013, foi aprovado o *V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género (2014-2017)*, invocando o aprofundamento das medidas de proteção à vítima e de prevenção (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013). O Plano baseia-se nos pressupostos da Convenção de Istambul, ampliando seu campo de ação para cobertura

¹⁷ O plano destaca que dar-se-á atenção especial a população juvenil pois, segundo dados colhidos, um número preocupante de jovens têm sido vítima de violência no namoro (Resolução do Conselho de Ministros 100/2010).

de outros tipos de violência de gênero para além da violência doméstica, como a mutilação genital feminina e as agressões sexuais (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013), apresentando como central o seguinte objetivo:

(...) tornar Portugal um país livre de violência de gênero, incluindo a violência doméstica, onde mulheres e homens, independentemente da sua origem étnica, idade, condição socioeconómica, deficiência, religião, orientação sexual ou identidade de gênero possam aspirar, em igualdade, a viver numa sociedade livre de violência e de discriminação. Uma sociedade com uma forte matriz de respeito pelos direitos humanos fundamentais. (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013, p.7019).

O *V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género* prevê igualmente a existência de um grupo de trabalho de apoio à CIG enquanto entidade coordenadora do instrumento, com o objetivo de garantir sua execução de modo continuado (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013). Este grupo de trabalho seria composto por representantes da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Administração Interna, do Ministério da Justiça, do Ministério da Economia, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e Ciência, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, das organizações não governamentais do conselho consultivo da CIG, escolhidas entre os respetivos membros, da Procuradoria Geral da República e do Conselho Superior da Magistratura, ainda havendo espaço para participação de outros atores tidos como relevantes para discussão nas reuniões (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013). Assim como seu predecessor, este V Plano assenta em cinco áreas estratégicas: 1) Prevenir, Sensibilizar e Educar; 2) Proteger as Vítimas e Promover a sua Integração; 3) Intervir junto de Agressores(as); 4) Formar e Qualificar Profissionais; 5) Investigar e Monitorizar, que irão desembocar em 55 medidas a serem cumpridas de modo a atingir os objetivos (Resolução do Conselho de Ministros 102/2013).

Atualmente em vigência, temos o *VI Plano de Ação para a prevenção e o combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (PAVMVD) - 2018 a 2021*. Este assenta em seis objetivos estratégicos (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018):

- 1) *Prevenir* - erradicando a tolerância social às diversas manifestações da violência contra as mulheres, violência de gênero e violência doméstica, consciencializar sobre os seus impactos e promover uma cultura de não violência, de direitos humanos, de igualdade e não discriminação;
- 2) *Apoiar e proteger* - alargando e consolidando a intervenção;
- 3) *Intervir* junto aos agressores, desenvolvendo uma cultura de responsabilização;
- 4) *Qualificar* profissionais e serviços para a intervenção;
- 5) *Investigar, monitorizar e avaliar* as políticas públicas;
- 6) *Prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas*, particularmente a mutilação genital feminina e os casamentos infantis.

Este plano integra a ***Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) – Portugal + Igual -2018 a 2030***, sendo também coordenado pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018). Entre outros destaques, a ENIND priorizou a efetivação da territorialização (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018). Assim, foram estabelecidas medidas com o objetivo de adequar as políticas públicas às realidades locais e o reforço do trabalho dos atores destes territórios e em rede, de modo a desenvolver ações mais próximas da população (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018). Neste sentido, o VI PAVMVD integra medidas que objetivam desenvolver respostas adequadas a nível local, especializando a intervenção (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018). Isso impõe maiores responsabilidades aos municípios no que se refere ao combate à violência doméstica, de modo a qualificar as ações e o atendimento prestado (Resolução do Conselho de Ministros 61/2018), o que igualmente reforça a pertinência deste trabalho de investigação, já que se aplica ao contexto local.

O Plano abrange todo o território nacional e orienta acerca das medidas a serem tomadas com o objetivo de prevenir e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica nos diferentes contextos territoriais, em acordo às especificidades locais. Tais medidas demonstram como a violência doméstica tem recebido cada vez mais atenção de setores diversos da sociedade. A existência de arcabouço legal, o enquadramento da violência

doméstica como crime, a existência dos Planos de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, bem como o compromisso de Portugal com convenções e tratados internacionais para igualdade entre homens e mulheres apontam para a relevância da construção e estruturação de uma rede de serviços que atue de modo a garantir proteção e atendimento aos sujeitos que a acionem.

4.1.4. Protocolos de territorialização da política

No tocante aos protocolos na área da violência doméstica e de género, e obedecendo à lógica da territorialização, merece destaque o protocolo celebrado em dezembro de 2013, com aditamento em junho de 2018, entre a CIG e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Tal instrumento busca propiciar maior autonomia às vítimas de violência doméstica facilitando sua integração na sociedade por meio de atribuição de fogos de habitação para arrendamento aos sujeitos atendidos e sinalizados pelas Estruturas de Atendimento, Casas de Abrigo e respostas de Acolhimento de Emergência integradas a RNAVVD em todo o território nacional continental e presentes nos municípios em análise (CIG, 2020b, s.p).

Em seguida, podemos mencionar o protocolo celebrado entre a CIG e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), em fevereiro de 2019, substituindo o protocolo assinado pela ANMP e os então membros do Governo responsáveis pelos assuntos parlamentares e igualdade, e administração local e reforma administrativa (CIG, 2020b, s.p). Este protocolo exige o preenchimento de uma ficha de adesão pelos municípios que desejem implementar seus objetivos (CIG, 2020b, s.p). Por meio dele, os municípios aderentes devem colocar em prática uma política de habitação em articulação com a RNAVVD, priorizando as vítimas de violência doméstica também na atribuição de fogos de habitação social ou de outros fogos para serem arrendados a baixos custos ou ainda, quando essas opções não se podem efetivar, auxiliar as vítimas na busca de imóveis nos municípios (CIG, 2020b, s.p). De referir que ambos os casos estudados nesta dissertação enviaram suas fichas de adesão, manifestando seu interesse em fazer parte desta iniciativa (CIG, 2020b, s.p).

Para além dos protocolos mencionados, existem ainda os protocolos pela igualdade que, apesar de não se referirem especificamente à violência doméstica, estão em acordo com a ENIND e tangenciam a problemática em análise nesta dissertação que, como já discutido anteriormente na revisão de literatura, é também produto das relações desiguais entre homens e mulheres.

4.1.5. Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher

A implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher nos municípios é executada por meio dos seguintes equipamentos que, segundo a legislação, integram a RNAVVD e que estão presentes nos territórios: estruturas de saúde (centros de saúde e hospitais¹⁸); Câmara Municipal; Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica (NAVVD) (estrutura de atendimento); forças de segurança (Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP); Instituto da Segurança Social; IEFP; Serviço de Apoio ao Imigrante; Casas de abrigo; respostas de acolhimento de emergência; o serviço telefónico gratuito com cobertura nacional de informação a vítimas de violência doméstica; e a CIG.

A *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género* é um serviço central da administração direta do Estado, administrativamente autónomo, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e tutelado pela Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, cuja principal tarefa passa por fomentar e efetivar a igualdade entre mulheres e homens (CIG, 2020d, s.p). Para isso, deve garantir a efetivação de políticas públicas relacionadas com a defesa da cidadania, eliminação da violência contra as mulheres, da violência doméstica e de género e eliminação do tráfico de seres humanos, além de coordenar os instrumentos para esse fim, nomeadamente os Planos Nacionais (CIG, 2020a, s.p).

¹⁸ Apesar do insucesso na realização de entrevistas a determinados organismos presentes na RNAVVD, como exposto na metodologia desta dissertação, ainda assim optámos por apresentar uma breve caracterização dos mesmos de modo a atender os objetivos do trabalho e situar mais satisfatoriamente as funções de cada um no interior das redes locais.

As atribuições da CIG na área da violência doméstica são em número elevado e dizem respeito ao desenvolvimento de políticas públicas que objetivem a proteção e a promoção dos direitos das vítimas (Lei 112/2009). De acordo com o artigo 58.º da Lei 112/2009, as principais responsabilidades deste organismo nesta matéria são:

- a) Participar nas alterações legislativas que respeitem ao âmbito do seu mandato;*
- b) Promover os protocolos com os organismos e serviços com intervenção nesta área e as organizações não governamentais ou outras entidades privadas;*
- c) Dinamizar a criação de equipas multidisciplinares e a sua formação especializada;*
- d) Colaborar na inserção de conteúdos específicos nos planos curriculares e de formação de todos os profissionais que, direta ou indiretamente, contactam com o fenómeno da violência doméstica;*
- e) Solicitar e coordenar as auditorias e os estudos de diagnóstico e avaliação das carências, medidas e respostas sociais;*
- f) Dinamizar, coordenar e acompanhar a elaboração do diagnóstico da situação das vítimas;*
- g) Concertar a ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área das vítimas, de modo a reforçar estratégias de cooperação e de racionalização de recursos;*
- h) Cooperar com a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco no desenvolvimento das políticas, estratégias e ações relativas à promoção e proteção das crianças e jovens vítimas de violência doméstica;*
- i) Certificar, para o efeito, as entidades cuja atividade na área da violência doméstica implique, pela sua relevância, integração na rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica e que dependam dessa forma de reconhecimento;*

j) Organizar e coordenar o registo de dados de violência doméstica, desagregados por idade, nacionalidade e sexo, com a finalidade de recolha e análise de elementos de informação relativos às ocorrências reportadas às forças de segurança e das decisões judiciais que, nos termos da lei, devam ser comunicadas;

k) Emitir os pareceres previstos na lei.

Para além destas funções, o entrevistado da CIG ainda mencionou a realização de campanhas como a de Segurança no Isolamento em tempos de Covid-19, participação em projetos internacionais no âmbito da violência doméstica, além da Teleassistência, que está também sob a responsabilidade do organismo, e a subvenção do serviço de transporte de vítimas de violência doméstica, executado pela Cruz Vermelha.

O *serviço telefónico* gratuito com cobertura nacional de informação a vítimas de violência doméstica, a “Linha Verde”, foi criado em 1998 e busca apoiar e fornecer informações relevantes às vítimas de violência doméstica sobre seus direitos, recursos existentes no território e onde conseguir apoio jurídico, psicológico e social (CIG, 2020c, s.p). É um serviço gratuito, sigiloso, anónimo, funciona 24 horas por dia, todos os dias do ano, e é formado por profissionais habilitados(as) para o atendimento às vítimas (CIG, 2020c, s.p). A “Linha Verde” está prevista e incorporada no âmbito da RNAVVD e, segundo entrevistado da CIG, a sua equipa é também responsável por atender as chamadas que chegam a esta linha.

As *Casas de Abrigo* também se constituem enquanto respostas sociais e estatais à problemática da violência doméstica. No município urbano, há atualmente duas em funcionamento, de acordo com informações colhidas com o representante da Câmara Municipal. São unidades residenciais para onde são encaminhadas as vítimas, acompanhadas ou não de seus filhos menores de idade, para acolhimento temporário, num período máximo de 6 meses, quando assim se avaliar necessário (Artigo 60º da Lei 112/2009). O Estado tem o dever de apoiar estes equipamentos, em carácter prioritário, e garantir que permaneçam incógnitos (Artigo 60º da Lei 112/2009). Além disso, durante a permanência nas Casas de Abrigo, os técnicos devem buscar artifícios para evitar que as vítimas experienciem situações de exclusão, promovendo suas habilidades pessoais, profissionais e sociais para o retorno a convivência social (Artigo 63º da Lei 112/2009). A Lei 112/2009 também prevê que as

autoridades policiais devem prestar apoio aos trabalhadores e vítimas visando sua proteção (Artigo 64°).

Importa ressaltar que as Casas de Abrigo devem estar em articulação com as demais estruturas da RNAVVD, tal como referido pela Lei 112/2009 (Artigo 65°): por um lado, a admissão das vítimas é feita por indicação dos técnicos desta rede ou por indicação dos órgãos de polícia criminal na sequência de pedido da vítima, quando há elevado risco (Artigo 68°); por outro lado, os serviços de saúde da área de localização das Casas de Abrigo deverão prestar o atendimento necessário à vítima e a seus dependentes abrigados (Artigo 73°); e, por fim, cabe à CIG assegurar formação aos técnicos destas estruturas (Artigo 67°).

As **respostas de acolhimento de emergência** são igualmente parte integrante da RNAVVD e objetivam o acolhimento em caráter de urgência de vítimas de violência doméstica acompanhadas ou não de filhos menores ou maiores com deficiência e dependentes, quando sua integridade física e psicológica estiver sob ameaça e seja necessário assegurar sua proteção (Artigo 61° - A da Lei 112/2009). Este acolhimento se processa até que a situação da vítima possa ser avaliada com cautela e possam ser tomadas as demais providências para seguimento do caso (Artigo 61° - A da Lei 112/2009). Estas estruturas são subvencionadas pela CIG, segundo entrevista concedida pelo representante deste órgão.

As **estruturas de atendimento** são formadas por equipes técnicas multidisciplinares responsáveis pelo atendimento, apoio e encaminhamento das vítimas de violência doméstica, objetivando sua proteção. As entidades que dispõem deste tipo de atendimento devem assegurar a continuidade e integralidade dos serviços (Artigo 61° da Lei 112/2009).

A **Guarda Nacional Republicana** é uma força de segurança militar, administrativamente autónoma, com atuação em todo o território nacional, subordinada ao Ministério da Defesa e ao da Administração Interna e sujeita ao Código de Justiça Militar (GNR, 2020a, s.p). Algumas de suas atribuições passam por: garantir a segurança para que a população possa gozar de seus direitos constitucionais e para que não haja ameaças ao funcionamento das instituições democráticas; garantir a manutenção da ordem, a segurança das pessoas e dos bens, bem como prevenir a prática de atos não condizentes com a legislação em vigor; auxiliar cidadãos que experienciem situações de perigo; e, colaborar para que os cidadãos sejam formados e informados no que diz respeito à segurança (GNR, 2020b, s.p).

No âmbito específico da violência doméstica, o entrevistado da GNR do município urbano citou a existência dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade (PEPP) adotados pela GNR e que assentam em uma lógica preventiva por meio da introdução de agentes policiais no terreno de maneira que permaneçam mais próximos da população e sejam capazes de identificar suas necessidades com maior eficácia (GNR, 2020c, s.p). Neste sentido, foram estabelecidas as Linhas Prioritárias de atuação no âmbito dos Programas Especiais: prevenção e contenção da criminalidade; fortalecimento das parcerias; e responsabilização e participação dos cidadãos. A interação com outros organismos para desenvolvimento dos programas também faz parte desta lógica e existe a preocupação em fornecer resposta a Planos e Estratégias Nacionais, dentre os quais se inclui o Plano Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica. Ainda no âmbito da atuação da GNR contra a violência doméstica, este mesmo entrevistado citou o projeto *Núcleo Mulher e Menor* (NMUME), criado em 2002, que investigava crimes relacionados com mulheres e menores de idade enquanto vítimas, além de prestar o apoio necessário. No entanto, após a reorganização da investigação criminal em 2009, a GNR criou os NIAVE (Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas), existindo atualmente 24 estruturas que estão sediadas nos Comandos Territoriais da GNR. O objetivo geral do projeto “é melhorar a qualidade da resposta policial ao fenómeno das violências exercidas sobre vítimas específicas (mulheres, menores, idosos e pessoas com deficiência), integrando-a com as respostas de carácter psicossocial e judicial”, nos quais se inclui a violência doméstica, segundo o entrevistado da GNR do município urbano. Dito isto, após o recebimento da queixa relativa ao crime de violência doméstica, o militar remete o facto ao Tribunal competente com conhecimento para o NIAVE e, em seguida, inicia-se a investigação. Nesse processo, a vítima é informada acerca de seus direitos e é encaminhada para os serviços de acompanhamento e apoio, que podem incluir o Gabinete de Medicina Legal em caso de haver evidências de agressão física. A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) também é informada, caso existam menores de idade envolvidos na situação.

A ***Polícia de Segurança Pública*** é uma força de segurança, administrativamente autónoma, que tem por objetivos garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, além de defender a legalidade democrática (PSP, 2020a, s.p). Atua nas áreas de prevenção dos crimes, garantindo a segurança das pessoas, investigação criminal, manutenção da ordem

pública e polícia administrativa, garantindo a execução de atos administrativos da autoridade competente que busquem impedir o cumprimento ou violação da lei (PSP, 2020a, s.p).

A PSP, a partir da implementação do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) em 2006, criou as Equipes de Proximidade e de Apoio à Vítima (EPAV), que dispõem atualmente de 641 agentes que intervêm, protegem, acompanham, atendem, apoiam e encaminham as vítimas de violência doméstica (PSP, 2020b, s.p). As EPAV são responsáveis pela segurança e policiamento de proximidade em cada setor da área de responsabilidade das respectivas subunidades policiais. Além disso, são responsáveis pela prevenção e vigilância em áreas comerciais, áreas residenciais, especialmente aquelas em que a maioria da população é idosa, prevenção da violência doméstica, apoio e acompanhamento às vítimas de crime (PSP, 2020b, s.p). A instituição também possui 144 salas de atendimento e apoio às vítimas de crime violentos, de entre os quais a violência doméstica, espalhadas pelo território nacional, de forma a garantir um atendimento mais individualizado e especializado (PSP, 2020c, s.p). Importa ressaltar que os agentes que fazem parte das EPAV recebem formação especializada para o desempenho das funções (PSP, 2020b, s.p). Além disso, podem ser citadas ações de formação nas escolas realizadas pelos agentes e que possuem caráter preventivo. Foram citadas durante a entrevista na PSP do município urbano as ações de prevenção da violência no namoro e de sensibilização da população idosa acerca da violência doméstica realizadas pela PSP. Assim, no que se refere ao crime de violência doméstica, a PSP tem a função de prevenção, investigação, mas também de proteção, acompanhamento e encaminhamento da vítima para outras instituições que se revelarem necessárias, com a finalidade de garantir ou reduzir os riscos de novos episódios de violência, assim como fornecer à vítima os meios necessários para superação da situação experienciada em termos psicológicos, materiais e sociais.

As *estruturas de saúde* (centros de saúde e hospitais), enquanto organismos integrantes do Sistema Nacional de Saúde responsáveis por disponibilizar cuidados em saúde à população, devem prestar assistência direta às vítimas de violência doméstica, por intermédio de técnicos especializados para a função, assim como desenvolver atividades que objetivem a prevenção desta problemática, com a existência de gabinetes de atendimento e tratamento clínico (Artigo 49º da Lei 112/2009).

O *Instituto da Segurança Social* (ISS) é responsável por gerir os regimes do sistema de segurança social, que busca garantir direitos básicos, promover coesão social e bem-estar a todos os trabalhadores em exercício de atividade profissional, residentes em território português (Segurança Social, 2020a, s.p; Segurança Social 2020b, s.p). A Lei 112/2009 estabelece como competências do ISS em matéria de violência doméstica: colaborar com as IPSS no que se refere às respostas sociais que buscam apoiar as vítimas de violência doméstica; apoiar tecnicamente, fiscalizar e acompanhar as respostas sociais neste âmbito; assegurar que haja articulação com os demais organismos da RNAVVD para proteção e integração das vítimas; propiciar respostas emergenciais às vítimas de violência doméstica por meio da Linha Nacional de Emergência Social; envolver-se na implementação do Plano Nacional contra a Violência Doméstica, na definição da estratégia nacional para o combate à violência doméstica, assim como nas alterações da legislação que se remetam a seu âmbito de atuação e garantir que sejam recolhidos e tratados dados estatísticos acerca da violência doméstica (Artigo 58º - A da Lei 112/2009).

O *Instituto do Emprego e Formação Profissional* tem por objetivo o combate ao desemprego por meio da implementação de políticas, especialmente na área da formação profissional (IEFP, 2020, s.p). Assim, o órgão realiza ações de formação profissional, inclusive em colaboração com outros organismos, busca incentivar a inserção profissional, em especial das pessoas que se encontram em maior risco de exclusão do mercado de trabalho, desenvolve, em articulação à área da segurança social, políticas relacionadas ao chamado mercado social de emprego que procura integrar ou reintegrar pessoas desempregadas com necessidades sociais específicas (IEFP, 2020, s.p).

Dito isso, as vítimas de violência doméstica devem ter prioridade de atendimento nos centros de emprego e formação profissional do IEFP e, igualmente, prioridade de acesso às ofertas de emprego e programas desenvolvidos pelo Instituto que visem a formação profissional e inserção profissional (Artigo 48º da Lei 112/2009).

As *Câmaras Municipais*, conforme supramencionado e de acordo com a legislação vigente (Artigo 55º da Lei 112/2009), devem colaborar no enfrentamento da violência doméstica, seja publicitando a existência de equipamentos que atendem as vítimas e que estejam

presentes em seu território, seja instalando equipamentos da RNAVVD em seu território ou cedendo espaços para tal.

O *serviço de apoio ao imigrante* deve prestar atendimento às vítimas de violência doméstica, segundo suas competências, em acordo a Lei 112/2009 (Artigo 62º). Esta modalidade de serviço encontra-se presente no município urbano e, segundo entrevista fornecida por um técnico, dirige-se a todos os migrantes nacionais de países terceiros e busca regularizar a situação destes em território português. Também conta com serviço de apoio ao retorno voluntário, quando existem indivíduos que desejem regressar ao país de origem, mas não podem arcar financeiramente com os custos da viagem, atividades culturais que buscam integrar o imigrante na sociedade portuguesa e intervenções que objetivam o reconhecimento cultural mútuo, tanto por parte do imigrante como por parte dos portugueses e dos europeus. O serviço é executado por uma IPSS que também é responsável pela oferta dos serviços da Casa de Abrigo sediada no município. Este serviço também presta apoio e informação geral sobre nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, trabalho, saúde, educação e demais questões que perpassam o cotidiano do imigrante (Alto Comissariado para as Migrações, 2020, s.p).

No que tange a violência doméstica, o entrevistado frisou que o serviço de apoio ao imigrante não se constitui enquanto uma resposta direta à problemática, portanto, quando é necessário, há articulação para obtenção de documentação e, caso algum migrante ou alguma migrante se desloquem ao serviço para reportar uma situação de violência doméstica, as autoridades competentes são informadas e o serviço encaminha a vítima para apoio especializado, dando prosseguimento ao que for necessário.

4.2. Processo de implementação da política pública de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em dois municípios

A partir deste tópico apresentaremos os resultados encontrados em cada caso estudado, de acordo com as variáveis supramencionadas e com os objetivos traçados, tendo por base as entrevistas realizadas e os documentos consultados, iniciando pelo município urbano.

4.2.1. Estudo de caso do município urbano

a) Aspectos socioeconómicos do município urbano

O município urbano¹⁹ em análise possuía, à época do Censo, uma população de cerca de 78.000 habitantes, em sua maioria mulheres (INE, 2012). Sua população economicamente ativa era de aproximadamente 40.000 habitantes, sendo que destes cerca de 36.000 encontravam-se realmente empregados, em sua maioria, no setor terciário, seguida do secundário e primário, este último com pouca expressão numérica (INE, 2012). Ademais, o município urbano contava com cerca de 5.000 habitantes que não possuíam nenhum nível de escolaridade em contraste com os 12.000 que finalizaram o terceiro ciclo (INE, 2012). O município vem experimentando o que se chama de duplo envelhecimento demográfico, já que registou crescimento do número de idosos e diminuição do número de jovens e da população em idade ativa no período compreendido entre 2013 e 2017²⁰.

b) O desenho da política municipal de enfrentamento da violência doméstica

O município urbano não dispõe de Plano Municipal de Ação para Intervenção na Violência Doméstica, segundo informações fornecidas pelo representante da Câmara Municipal entrevistado. De igual modo, este município não assinou protocolo de Igualdade e não Discriminação com a CIG. Entretanto, as ações desenvolvidas, assim como os equipamentos existentes para intervenção nesta problemática no concelho, constam em seu Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social 2019-2021: o centro de atendimento às vítimas de violência doméstica surge no quadro dos equipamentos sociais para intervenção no município; foram atribuídas Habitações em Regime de Arrendamento Apoiado às vítimas; no ano de 2017, foi elaborado projeto de reforço ao trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica em matéria de intervenção ao nível da igualdade de género e de combate à violência doméstica com abrangência distrital, com ações voltadas à capacitação de equipas, prevenção da violência doméstica, realização de

¹⁹Os dados referentes à caracterização foram expostos em menor número e de forma aproximada para não facilitar a identificação dos municípios.

²⁰ Informação obtida no Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social do município.

seminários e conferências com a temática da violência doméstica. Ademais, o Diagnóstico Social ainda cita as respostas sociais de emergência, as Casas Abrigo que o município dispõe e as respostas em âmbito policial, além de outras medidas voltadas às vítimas idosas e com deficiência.

c) Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher

Das estruturas referidas no ponto 4.1.5 desta dissertação, o município urbano em estudo dispõe de estruturas de saúde, Câmara Municipal, estrutura de atendimento (Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica), PSP, GNR, Serviço de Apoio ao Imigrante, Casas de Abrigo, resposta de acolhimento de emergência, IEFP e ISS.

Para além do supramencionado acerca destas estruturas, ainda vale ressaltar que o município urbano conta com cerca de 16 *equipamentos de saúde* com capacidade de resposta e atendimento às vítimas mulheres no município, de acordo com o Guia de Recursos na área da violência doméstica disponibilizado pela CIG.

A *Câmara Municipal* do município urbano dispõe de profissionais de serviço social que realizam acolhimento das vítimas que procuram o órgão e depois as encaminham para serem acompanhadas pela estrutura de atendimento presente no município, conforme relato de seu representante entrevistado. O representante afirmou que o órgão mantém estreita articulação com outros equipamentos da rede como as Casas de Abrigo. Ademais, a Câmara atribui igualmente um subsídio a sujeitos que experienciam situações de carência, entre eles as vítimas de violência doméstica, que funciona como um complemento às demais ações desenvolvidas ao nível da intervenção social no concelho e objetiva o combate à pobreza. Neste contexto, importa destacar a existência, ao nível municipal, da *Rede Social*, programa que aposta na colaboração interinstitucional para executar soluções que busquem combater graves problemas sociais, como a exclusão social, voltadas à melhoria dos serviços ofertados a população.

O *Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica*²¹ do distrito ao qual pertencem os dois municípios em análise foi criado com o propósito de fornecer uma resposta em rede que atuasse na prevenção e no combate à violência doméstica e tem intervenção em âmbito distrital. É resultado da assinatura de um protocolo entre várias instituições, de entre as quais a CIG, a GNR e a PSP, e tem os seguintes objetivos: a) prestar atendimento psicológico, social e jurídico às vítimas de violência doméstica; b) desenvolver parcerias a nível local de modo a melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados às vítimas; c) recolher informações com o intuito de elaboração de diagnósticos acerca da realidade da violência doméstica local e consequente construção de soluções adequadas aos problemas identificados; d) contribuir para a prevenção e o combate a problemática da violência doméstica. Além disso, o NAVVD ainda realiza ações de sensibilização, prevenção e formação para públicos estratégicos e técnicos que desempenham funções na área da violência doméstica, assim como dinamiza e participa em congressos na temática da violência doméstica e de género, segundo o técnico entrevistado do município urbano. De igual modo, o núcleo possui, desde o ano de 2015, um Gabinete sediado no Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP), localizado na sede de distrito, que presta assessoria à magistratura na ocorrência de crimes de violência doméstica, crimes sexuais e maus tratos a idosos (Gabinete de Informação e Apoio à Vítima – GIAV). O trabalho passa por auxiliar na recolha do testemunho das vítimas de violência doméstica e sugerir medidas que visem melhorar sua segurança e proteção.

Importa referir que os serviços disponibilizados pelo NAVVD são gratuitos, indo ao encontro do que prevê a Lei 112/2009, em seu artigo 54º, acerca da oferta de serviços às vítimas de violência doméstica pela rede nacional de apoio. Neste momento, segundo entrevista fornecida pelo seu representante, o serviço dispõe de 4 técnicos para atendimento as vítimas. No entanto, o entrevistado frisou que este número não é constante, visto que dependem de financiamentos provenientes diretamente da Secretaria de Estado ou de fundos comunitários.

²¹ As informações acerca do NAVVD foram retiradas da página web da IPPS a qual o serviço é subordinado.

d) Recursos disponíveis

No que toca aos recursos humanos, financeiros e logísticos, o entrevistado da **Câmara Municipal** do município urbano salientou que existem profissionais de serviço social no órgão, mas não específicos para a área de violência doméstica, apesar de procederem ao atendimento quando há procura. No entanto, assegurou existirem recursos na Câmara que podem ser destinados a esta área quando necessário.

Já a **PSP** do município urbano pontuou que os recursos, de forma geral, não são suficientes para a prossecução do trabalho, mas afirmou que isto se remete a questões de natureza política, não cabendo ao órgão deliberar acerca deste tema. O entrevistado da **PSP** do município urbano afirmou que sua obrigação passava por utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira possível, tentando fazer com que os agentes mais capacitados para intervir com as vítimas sejam os primeiros a dar resposta aquando do surgimento de um caso.

O **NAVVD**, de acordo com os entrevistados no município urbano, dispõe atualmente de 4 técnicos para atendimento às vítimas. Os recursos financeiros provêm do ISS bem como de verbas disponibilizadas através do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE). Com a verba do ISS, está afeta à valência 1 técnico, sendo os restantes possíveis através das verbas disponibilizadas pelas candidaturas ao POISE. No entanto, esse número está sujeito a variações, justamente porque parte da contratação depende de financiamentos advindos de fundos comunitários ou da Secretaria de Estado, o que gera instabilidade e incertezas a nível de recursos. De referir que o **NAVVD** dispõe de espaço adaptado ao atendimento às vítimas de violência doméstica e possui uma viatura, adquirida com verba disponibilizada pela Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade, que permite realizar atendimentos e ações de sensibilização em todo o distrito.

Com relação à **infraestrutura para atendimento**, o entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano relatou que atualmente ocupam um espaço cedido por uma das Juntas de Freguesia do município, com sala própria para atendimento individualizado. Relatou desenvolverem parcerias com outros organismos quando necessário para realização de determinadas atividades como exposição de fotografias, por exemplo, que abordam o tema dos imigrantes e dos refugiados e avalia disporem dos recursos necessários para responderem às demandas.

A **GNR** do município urbano dispõe igualmente de sala para atendimento individual às vítimas, não tendo respondido quanto aos restantes recursos.

e) Relações organizacionais e interorganizacionais

Ao nível das relações organizacionais e interorganizacionais, o representante da **Câmara Municipal** do município urbano enfatizou o trabalho desenvolvido em conjunto com as IPSS do concelho que executam os serviços do NAVVD e das Casas de Abrigo. Referiu que, por meio da Rede Social, essas instituições podem expressar as necessidades que porventura possam ter em termos materiais e de equipamentos, por exemplo, para auxiliar as vítimas atendidas, e a Câmara acaba por disponibilizá-los. O entrevistado mencionou também as relações interorganizacionais estabelecidas com as forças de segurança, referindo que muitas denúncias de violência doméstica são feitas na Câmara e esta contacta as polícias. Tais situações desencadeiam o restante trabalho em rede com a consequente investigação do caso e encaminhamento da vítima para os serviços de proteção. Foi concluído que a Câmara Municipal funciona como uma espécie de “ponte” no interior da rede, interligando alguns de seus pontos.

Os entrevistados na **PSP** do município urbano salientaram o protocolo de atendimento que têm estabelecido com o NAVVD para encaminhamento das vítimas de violência doméstica para acompanhamento se elas assim o desejarem.

Para além dos mecanismos e reuniões de trabalho já mencionados, o técnico do **NAVVD** do município urbano referiu existirem ainda formulários disponíveis para articulação e encaminhamentos necessários na rede. Ademais, foi também mencionado que a CIG “promove igualmente orientações e a uniformização do serviço desenvolvido no âmbito da RNAVVD, criando canais comunicacionais e garantindo que toda a RNAVVD desenvolve um trabalho especializado no combate à Violência Doméstica e de Género”. O representante da NAVVD do município urbano salientou ainda a elaboração de relatórios de atividades e de dados estatísticos por várias entidades da rede, que auxiliam na troca de informações, e o relatório de atividades elaborado pela IPSS responsável pelo NAVVD que é publicitado para todos os parceiros e integrantes da RNAVVD. De acordo com o técnico entrevistado,

existem ainda reuniões de supervisão e formação disponibilizadas pelo NAVVD para apoio e orientação a redes concelhias com atuação na área da violência doméstica no distrito “permitindo uma atuação e uma concertação de procedimentos e práticas entre diversos interventores na Violência Doméstica de áreas como a saúde, educação, justiça, forças de segurança, autarquias, instituições particulares de solidariedade social e outras entidades” que derivem em uma proteção mais efetiva e eficaz às vítimas. Ademais, o serviço, ainda no âmbito das Redes de Intervenção de Violência Doméstica, desenvolve reuniões com diferentes interlocutores de modo a aprimorar os procedimentos necessários à atuação.

O entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano pontuou existirem algumas entidades que já são referência para encaminhamento e que, sempre que possível, há reuniões presenciais para coordenar as ações, elaborar estratégias de intervenção e partilhar informações acerca do surgimento de novas medidas a serem implementadas ou uma nova legislação, por exemplo.

Já o entrevistado da **GNR** do município urbano pontuou acerca de uma reunião que acontece com periodicidade anual entre os parceiros da rede a fim de avaliar o trabalho desenvolvido e articular novas ações. Referiu também a importância dos serviços do sistema nacional de saúde na rede, já que, em determinadas situações, a vítima é encaminhada para tratamento médico antes mesmo da força de segurança receber a denúncia. O NAVDD foi novamente apontado como parceiro e suporte principal do trabalho desenvolvido, sendo ressaltado ser obrigação da GNR contactar o NAVVD.

Todos os organismos entrevistados referiram boas relações no interior das instituições, desenvolvendo trabalho em equipa comprometida.

f) Mecanismos de gestão

No que se refere aos modelos de administração das redes, o município urbano, segundo relato do entrevistado do NAVVD, iniciou no ano de 2020 atividades na tentativa de formalizar a estrutura da rede por meio de um projeto de reforço às atividades do núcleo. O

NAVVD ocuparia o lugar de gestor da rede, direcionando os demais parceiros. Este processo ainda está em andamento.

g) Agentes do terreno

No que toca ao trabalho desenvolvido pelos agentes do terreno, os agentes da **PSP** do município urbano afirmaram possuir um conjunto de determinações internas que direcionam as ações a serem desenvolvidas quando acolhem uma vítima de violência doméstica em que constam tipos de questionamentos a serem feitos à pessoa violentada, cuidados necessários para lidarem com o caso, ou encaminhamentos possíveis. Mencionaram o facto de que, por vezes, no ato da apresentação da denúncia, não é possível obter um cenário muito claro do que aconteceu, em decorrência do stress experienciado pela vítima, o que pode prejudicar o trabalho a ser desenvolvido naquele momento. A solução é que sejam recolhidos novos depoimentos passados 1 ou 2 dias, para que assim o tratamento do caso seja mais efetivo. A limitação dos recursos, como mencionado, é um elemento presente na realidade de trabalho da instituição, mas que vem sendo administrada pelos responsáveis. Ainda fazem parte do trabalho os processos de investigação criminal e os processos de acompanhamento e proteção das vítimas, este último executado pelas equipas de proximidade de apoio à vítima, que podem ser ou não os que receberam a denúncia.

O entrevistado do **NAVVD** do município urbano referiu as diversas responsabilidades a cargo do serviço já que o mesmo é de âmbito distrital. Acresceu a isso o facto já mencionado acerca dos recursos que não são fixos e dos quais depende a composição da equipa, o que pode prejudicar o carácter de continuidade do atendimento assegurado pela Lei 112/2009. Ainda assim, os técnicos seguem executando o trabalho e desenvolvendo ações no âmbito da violência doméstica.

h) Comportamento dos grupos-alvo

No que se refere ao comportamento dos grupos-alvo, os entrevistados do município urbano, de forma geral, notaram um aumento no que diz respeito à realização de denúncias, inclusive

por parte das mulheres agredidas, o que alguns atribuem a uma maior consciencialização das pessoas acerca do tema. Ainda assim, houve ressalva feita pelos representantes das forças de segurança acerca da colaboração das vítimas, sem culpabilização destas, mas chamando a atenção para questões de ordem emocional, de insegurança e estrutural que podem atrapalhar o trabalho a ser desenvolvido e que auxiliariam na interrupção da situação de violência. A este propósito, o entrevistado da **GNR** do município urbano salientou que os agentes se deparam com algumas dificuldades decorrentes do conservadorismo da sociedade portuguesa, que funcionam como um empecilho inclusive para proceder às denúncias dos crimes de violência doméstica. Foi mencionado igualmente a dificuldade de se provar determinados tipos de violência doméstica, como a psicológica, o que leva algumas vítimas a desistir da denúncia, não apresentando provas e não prestando declarações, o que faz com que o processo não tenha hipótese de sustentar-se. Estes fatores dificultam o trabalho a ser desempenhado pela GNR.

i) Mecanismos de feedback

No que toca aos mecanismos de *feedback*, os entrevistados do município urbano mencionaram a utilização de questionários de avaliação nos eventos, diálogos e reuniões realizados diretamente com o público alvo. Em alguns casos há também atenção aos comentários efetuados nas notícias veiculadas na comunicação social acerca de alguma atividade realizada. No caso da gestão do NAVVD, há também os relatórios de atividades que são de elaboração anual. A GNR citou o *feedback* relacionado aos processos encaminhados ao Tribunal, já que a instituição é informada sobre a acusação ou não acusação e que medidas foram tomadas.

j) Fatores facilitadores da implementação

Em relação aos fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município, o representante entrevistado da **Câmara**

Municipal do município urbano apontou a maior consciencialização acerca da violência doméstica e maior quantidade de técnicos para atendimento das vítimas.

Já a **PSP** do município urbano ressaltou como facilitador o facto de existirem obrigações legais e procedimentais já estabelecidas e que devem ser cumpridas, tanto a nível da instituição, quanto a nível de legislação social, que clarificam e qualificam o trabalho prestado. Igualmente pontuou o processo de recrutamento das equipas que, sendo feito internamente pela esquadra, possibilita a contratação de agentes que realmente tenham interesse e vontade de trabalhar com a problemática da violência doméstica. A responsabilização dos agentes com o trabalho e a coesão dos elementos também contribuem para facilitar as ações desenvolvidas.

O entrevistado do **NAVVD** do município urbano ressaltou o facto do serviço ter protocolos de cooperação assinados com diferentes parceiros, de diferentes áreas e políticas que propiciam ações mais abrangentes e articuladas em favor das vítimas de violência doméstica, resultando em respostas mais rápidas e mais eficazes a população. Além disso, o NAVVD, por descentralizar suas ações, recebe apoio de outros serviços assim como também o concede, utilizando espaços ou materiais quando necessário.

A **GNR** do município urbano citou como facilitadores as parcerias existentes com o NAVVD na busca de soluções para a problemática, assim como a documentação existente, que deve ser preenchida, e guias e instrumentos informativos já criados que auxiliam no momento do atendimento às vítimas. O apoio advindo de outras instituições, como os Tribunais, também facilita a concretização dos objetivos, segundo o entrevistado.

Foi destacado pelo entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano a proximidade entre os técnicos, o que facilita a elaboração de respostas articuladas e concertadas e a partilha de experiências. O facto da IPSS responsável pelo serviço ser igualmente responsável pela oferta de uma das Casas de Abrigo, e também possuir outras valências, auxilia a vítima no que diz respeito à trajetória institucional e na capacidade de resposta pois facilita a articulação. A proximidade geográfica das instituições também foi um fator considerado facilitador.

A territorialização proposta pela ENIND foi igualmente abordada nas entrevistas por meio da percepção que os trabalhadores e gestor do NAVVD do município urbano têm acerca do que ela representa e sua ocorrência no município. Foi reconhecido que os territórios têm necessidades diversas e visões diferenciadas acerca da problemática. Portanto, deve haver assim uma estratégia nacional para lidar com a violência doméstica, mas, posteriormente, o nível local deve elaborar seu próprio plano de intervenção. Asseverou-se também que a territorialização, descrita por um dos entrevistados como a expansão das estruturas que compõem a RNAVVD, vem ocorrendo, assim como uma maior consciencialização acerca da violência doméstica e de género. Esta realidade tem possibilitado a adoção de protocolos de colaboração entre diversas entidades, pertencentes a políticas sociais distintas e que atuam sobre a problemática da violência doméstica. O entrevistado da CIG ressaltou a estratégia adotada, em conjunto com o organismo, por alguns municípios de pequeno porte, próximos em termos de localização para responder a violência doméstica. Eles unem-se em termos de estruturas existentes e recursos humanos para elaborar saídas conjuntas de enfrentamento que abarquem os seus territórios.

k) Fatores dificultadores da implementação e desafios

No tocante aos fatores dificultadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município, foi destacada pelo entrevistado da GNR do município urbano a cultura patriarcal ainda persistente, a dificuldade de exposição de um crime que se passa no ambiente doméstico, e a carga de trabalho excessiva à qual estão submetidas algumas categorias profissionais. A lentidão dos processos de violência doméstica também foi sinalizada como elemento dificultador pela PSP do município urbano.

A atuação de forma organizada, com agregação e harmonia entre os diferentes saberes no interior da RNAVVD para atuação no terreno foi considerado um desafio. A capacitação das entidades locais para que se desenvolva uma resposta mais eficiente e concertada foi tida como essencial na conceção da gestão do NAVVD do município urbano.

A variação no número de técnicos afetos às equipas foi algo ressaltado também como um dificultador no NAVVD, já que se encontra dependente de verbas provenientes de projetos

(POISE). A IPSS tem um Acordo de Cooperação com a Segurança Social que financia a resposta, mas este permite a contratação de apenas um técnico para o Distrito.

4.2.2. Estudo de caso do município rural

a) Aspectos socioeconómicos do município rural

Para além da caracterização do município enquanto rural, é relevante mencionar outros aspetos referentes ao seu contexto social e económico que o diferenciam do município urbano. O município rural em análise possuía, à época do Censo, uma população de cerca de 12.000 habitantes, sendo a maior parte destes também mulheres (INE, 2012). Tinha uma população economicamente ativa próxima aos 6.000 habitantes, sendo destes 5.000 realmente empregados em sua maioria no setor terciário, seguida do secundário e primário, respetivamente (INE, 2012). O setor primário, de acordo com informações recolhidas na página da Câmara Municipal do concelho, tem sofrido prejuízos também em decorrência da emigração, corroborando o que diz a literatura acerca do despovoamento das áreas rurais (Carvalho & Oliveira, 2017, p.131). A agricultura do concelho é de subsistência, baseada no minifúndio, igualmente de acordo com informações recolhidas na página da Câmara Municipal. Com relação ao nível de escolaridade, cerca de 1.000 habitantes não possuíam nenhum nível de escolaridade em contraposição aos 2.000 que atingiram o terceiro ciclo (INE, 2012).

b) O desenho da política municipal de enfrentamento da violência doméstica

Além dos mecanismos já mencionados no ponto 4.1.4, o município rural dispõe de um Plano Municipal de Ação para Intervenção na Violência Doméstica que pressupõe atividades para o ano de 2020, tais como²²: acompanhamento psicossocial e psicológico das Vítimas de Violência Doméstica encaminhadas; divulgação de material guia direcionado para os educadores de infância das redes pública e privada, assim como para docentes do 1º, 2º, 3º

²² Informações recolhidas na página web do município rural.

Ciclos e secundário; formação de recursos humanos; reuniões de articulação com entidades parceiras da rede. Ademais, o município prevê ações de dinamização da rede de violência doméstica e de igualdade de género na educação no plano de ação da rede social.

c) Estruturas de intervenção na implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher

A implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher do município rural é feita por meio dos seguintes equipamentos: Centro de Saúde; Câmara Municipal; Núcleo de Apoio à Vítima²³; GNR; Instituto da Segurança Social; Instituições Particulares de Solidariedade Social; Corpo de Bombeiros e grupos sócio caritativos. De forma a atender aos parâmetros deste trabalho, descreveremos as funções dos 4 primeiros equipamentos listados e que a legislação aponta como integrantes da RNAVVD.

Segundo entrevista realizada a um gestor do município, o Centro de Saúde esteve envolvido na criação da rede municipal e participa acompanhando e ofertando atendimento às mulheres vitimadas em sua área de competência.

No caso da *Câmara Municipal*, importa referir que a Ação Social do município rural é executada por intermédio da *Rede Social*, programa que aposta em um trabalho de parceria entre instituições públicas, privadas e de solidariedade de forma a atuar sobre questões sociais como a pobreza, a exclusão e a desigualdade de género em uma ótica de desenvolvimento local. No interior deste programa encontra-se a rede de intervenção na violência doméstica do município. Segundo os entrevistados do município rural, a Câmara Municipal “possui um papel de proximidade junto às pessoas” e, para além de incentivar a criação da rede local, presta apoio logístico a esta rede, cede o espaço para que sejam realizados os atendimentos da estrutura de atendimento, é a entidade empregadora de parte

²³ A rede local do município rural é formada por dois núcleos: a rede restrita e a rede alargada. Na rede restrita estão presentes o Centro de Saúde, a Câmara Municipal e o Núcleo de Apoio à Vítima (estrutura de atendimento direto). A rede alargada é formada pelas IPSS locais, todas que têm resposta de atendimento e acompanhamento, a GNR, os Bombeiros e os grupos sócios caritativos. O município rural não se refere ao equipamento de atendimento direto (estrutura de atendimento) as vítimas de violência doméstica como NAVVD, como acontece no município urbano, e sim como Rede de (nome do município) -Núcleo Restrito que, juntamente com o Centro de Saúde, são responsáveis pelo acompanhamento das vítimas.

dos trabalhadores e trabalhadoras que atuam na rede e também suporta os encargos relacionados com a formação de pessoal no âmbito da rede. Segundo entrevista com o gestor da estrutura de atendimento do município rural, a Câmara Municipal também promove encontros para discussão de temas relacionados com a violência doméstica e a igualdade de género, tendo já disponibilizado também formação para trabalhadores dos demais pontos da rede, como a GNR, e também para professores das escolas.

No que toca especificamente à violência doméstica, a **GNR** no município rural, segundo entrevista com seu representante, tem a função de receber as denúncias, encaminhá-las ao Ministério Público (MP) e, posteriormente, proceder à recolha de provas, informar a vítima acerca de seus direitos e de como tentar garantir sua segurança e acerca da existência das entidades de apoio para atendimento. Tais ações estão de acordo com o artigo 8º da Lei 61/91 que versa acerca das competências das secções para atendimento direto às mulheres vítimas de crimes dos órgãos de polícia criminal. Estas secções devem, entre outras atribuições: “a) Ouvir participantes e vítimas antes mesmo de elaborada a participação criminal; b) Prestar a participantes e vítimas toda a colaboração necessária, (...) informando-os de seus direitos; c) Providenciar, sempre que tal se revele necessário, para que as vítimas sejam de imediato atendidas por pessoal especializado” (Lei 61/91). O encaminhamento da vítima para estruturas locais de apoio está igualmente previsto na Lei 112/2009 em seu artigo 29º - A. Ademais, segundo o gestor da estrutura de atendimento entrevistado no município rural, a GNR ainda desempenha um importante papel de sensibilização da comunidade para a existência da rede de atendimento de apoio a vítima, além de chamar a atenção para a importância de efetuar as denúncias dos casos de violência doméstica.

O *equipamento de atendimento a vítimas* do município rural conta com um profissional de psicologia, um profissional de serviço social, que também é gestor do serviço, um enfermeiro e um outro psicólogo. Este último pertence ao quadro do NAVVD do município urbano em análise e presta apoio aos demais profissionais do município rural quando necessário e auxilia na articulação interorganizacional. As atividades desenvolvidas, segundo trabalhador do município rural, passam pelo atendimento direto às vítimas, realização de eventos em comemoração da criação da rede e relacionados à temática da violência doméstica, formação para técnicos, além de atividades de sensibilização e atividades para dar a conhecer a rede aos munícipes.

d) Recursos disponíveis

No que toca aos recursos humanos, os entrevistados do **município** rural consideraram-nos suficientes para a execução do trabalho no serviço de atendimento direto às vítimas, apesar da ressalva feita em virtude da não existência de uma equipe exclusiva para o trabalho neste equipamento. Os técnicos que realizam os atendimentos no serviço têm igualmente outras funções em diferentes organismos no município, mas avaliam que isso não tem prejudicado o trabalho pois ainda há poucas sinalizações de violência doméstica no território. O gestor, que também representa a Câmara Municipal, acrescentou que, caso o número de sinalizações aumente, será necessário reavaliar os recursos. Já em relação à **GNR**, o entrevistado referiu serem os recursos humanos insuficientes, inclusive no que tange à capacitação, sendo ele o único agente no posto municipal que teve formação específica na área da violência doméstica.

Em relação aos recursos financeiros, estes são igualmente escassos para as necessidades de trabalho da **GNR**. Com relação ao trabalho no **serviço de atendimento direto às vítimas**, os recursos financeiros foram considerados suficientes para a prossecução do trabalho. Segundo os entrevistados, o **município** suporta grande parte dos custos para o funcionamento do equipamento e os pedidos realizados pelos técnicos para o desenvolvimento das atividades foram sempre atendidos.

Com relação às infraestruturas, o equipamento para acolhimento, apoio e intervenção junto às vítimas foi considerado adequado, segundo os entrevistados do município rural. Já o entrevistado da **GNR** do município rural ressaltou escassez no que pode ser oferecido às vítimas em termos de infraestrutura.

e) Relações organizacionais e interorganizacionais

Ao nível das relações organizacionais e interorganizacionais, o **equipamento de atendimento e acompanhamento direto** às vítimas conta com o apoio de um profissional do NAVVD do município urbano em análise sempre que necessário, como já mencionado, e que pode colaborar encaminhando os casos de referência do município rural, participando das

reuniões em conjunto com os trabalhadores do município rural. Segundo o gestor do equipamento, é realizada uma reunião anual com todos os integrantes da rede municipal para elaboração do plano de ação, para apresentação do relatório das atividades realizadas e para sensibilização de todos no tocante à importância de divulgar a existência da rede para a população e sinalizar e encaminhar os casos de violência doméstica. Para além destas ocasiões, os parceiros reúnem-se somente em casos de formação, com exceção do serviço de atendimento direto às vítimas, Centro de Saúde e Câmara Municipal que têm reuniões mensais. No entanto, o técnico responsável pelo atendimento à vítima do município rural ressaltou não haver nenhuma dificuldade em contactar os restantes parceiros sempre que seja necessário. Destacou que o trabalho em equipe no interior da instituição acontece de modo eficaz e partilhou o desejo que o município tem de realizar atividades com outros municípios e outras redes locais para troca de experiências, conhecimento, informações, algo que ainda não foi possível de ser concretizado. O gestor do equipamento também mencionou a relação do município com a CIG, que se dá por meio da assinatura dos protocolos supramencionados e também por meio de consultoria e envio de alguns materiais.

O representante da **GNR** do município rural ressaltou que as interações mais próximas com as demais instituições da RNAVVD são feitas em maior número pelo Comando Territorial do Distrito ao qual aquele Posto territorial está subordinado. Em cada Comando Territorial existem um ou dois NIAVE. O trabalhador da **GNR** do município rural ainda destacou que a articulação acontece de maneira mais significativa com os demais quando necessitam contactar a Linha de Apoio à Vítima ou uma Casa de Abrigo, por exemplo, para encaminhamento da vítima.

f) Mecanismos de gestão

No tocante aos modelos de administração de redes, no município rural existe a figura do coordenador da rede local, exercida pelo representante da Câmara Municipal entrevistado. É ele quem mobiliza os parceiros para elaboração do Plano de Ação contra a Violência Doméstica, realização de encontros de formação e também organiza, juntamente ao restante dos técnicos, as atividades a serem desenvolvidas pela rede ao longo do ano no município. No entanto, segundo relatou em entrevista, a gestão da rede é feita de forma mais partilhada

por todos os membros. Há também a figura do supervisor do trabalho em rede exercida pelo profissional do NAVVD do município urbano que desenvolve um trabalho de orientação às redes concelhias do distrito.

g) Agentes do terreno

No que tange ao trabalho desenvolvido pelos agentes do terreno, o que foi possível identificar é que, no que se relaciona ao trabalho desenvolvido pela **GNR** do município rural, um dos constrangimentos é a escassez de recursos para atendimento das vítimas, assim como a ausência de um número maior de agentes capacitados especificamente na área da violência doméstica e que atuem no Posto Territorial do município em análise. Essa realidade contraria o que determina a Lei 112/2009, afetando, desse modo, a maneira como a política é disponibilizada.

Com relação ao ***serviço de acompanhamento direto das vítimas***, o que se constatou foi que, após sinalização de algum integrante da rede ou após o conhecimento de uma situação de violência doméstica pelo próprio técnico do serviço, as vítimas são contactadas e, se assim desejarem, são acolhidas e acompanhadas pelo tempo que for necessário. No caso específico do município rural, os técnicos de apoio à vítima acreditam não haver constrangimentos com relação aos recursos. Creem que a maneira como se encontra estruturado o serviço atende à realidade local atual. No entanto, quando nos referimos à realização de atividades com a população, externas ao serviço, os profissionais asseveraram encontrar dificuldades na concretização, especialmente se o número de participantes for restrito e se o evento se relacionar especificamente à violência doméstica. Os profissionais acreditam e atribuem esta dificuldade de adesão a fatores de ordem cultural que ainda prevalecem no município e que se relacionam com a problematização da violência doméstica e seu consequente enfrentamento, dificultando a busca de auxílio pelas vítimas que não desejam se expor.

h) Comportamento dos grupos-alvo

Como referido acima, foram relatadas dificuldades em realizar atividades externas ao serviço, já que o envolvimento de potenciais vítimas e não vítimas é deficitário. Isso dificulta o trabalho dos agentes do terreno, já que as soluções para a problemática da violência doméstica ultrapassam o atendimento direto e a proteção, e necessitam do desenvolvimento de ações a longo prazo e diferenciadas de educação e sensibilização. Outro ponto referente ao comportamento dos grupos-alvo do município rural e que foi sinalizado pelo representante das forças de segurança é o facto de algumas vítimas, após o atendimento inicial da GNR, não seguirem com os acompanhamentos disponíveis na rede. A GNR do município urbano já havia sinalizado que existem algumas dificuldades impostas ao trabalho pelo comportamento das vítimas, mas que depois foi atribuído ao conservadorismo ainda presente na sociedade portuguesa e que, de certa forma, impede o acesso das pessoas a um atendimento digno.

i) Mecanismos de feedback

No que toca aos mecanismos de *feedback*, os trabalhadores da **Câmara Municipal** rural utilizam questionários de avaliação nos eventos, diálogos diretos (quando as atividades realizadas são com técnicos), registos, avaliação do comportamento das vítimas ao longo do acompanhamento e partilhas com a equipe técnica, quando nos referimos aos atendimentos. O *feedback*, no caso mais específico da **GNR**, também passa por comunicações feitas pela autoridade judiciária acerca dos despachos dos casos encaminhados.

j) Fatores facilitadores da implementação

Em relação aos fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município, foi destacado pelos entrevistados do município rural a própria estruturação da rede municipal, já que antes não havia uma resposta local direcionada à violência doméstica. Aliado a isso, foi pontuado o trabalho dos técnicos e seu envolvimento, responsabilização e disponibilidade para o trabalho em equipa, a

existência de recursos materiais para o desenvolvimento de ações e o facto do município ter uma autarquia que se encontra estável em termos económicos, tendo capacidade de investimento na rede.

Em relação à territorialização, os trabalhadores da estrutura de atendimento às vítimas do município rural acreditam igualmente que ela vem ocorrendo, especialmente por esforço e pressão da autarquia. Um exemplo é a existência do Plano Municipal de Ação para Intervenção na Violência Doméstica e as demais ações locais levadas a cabo pela rede.

k) Fatores dificultadores da implementação e desafios

No tocante aos fatores dificultadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município rural, foi destacada a dificuldade, ainda persistente, de efetuar e seguir com as denúncias aquando da ocorrência do crime, associadas a uma naturalização da violência no interior das famílias que ainda decorre no município e na sociedade em geral. Aliado a isso, foi pontuado o facto de ainda haver pouca sensibilização das vítimas por parte das forças de segurança e não haver conhecimento local generalizado acerca da existência da rede, o que leva algumas pessoas também a buscar auxílio fora do âmbito municipal. Acrescentou-se a necessidade de haver maior capacitação das forças de segurança nesta temática à escala nacional, apesar do reconhecimento de já existirem esforços neste sentido e da relevância da GNR enquanto parceiro.

4.3. Análise comparativa e discussão dos resultados

Após a apresentação dos dois casos selecionados para o estudo, seguiremos agora com a análise comparativa dos resultados da investigação realizada, de acordo com as variáveis do Modelo Integrado de Implementação de Winter e que exercem influência no processo de implementação de políticas públicas.

Como anteriormente exposto, os dois municípios estudados pertencem ao mesmo distrito, localizado na Região Centro de Portugal Continental. Ambos dispõem de uma rede local que presta atendimento às vítimas de violência doméstica e que faz parte da RNAVVD²⁴.

4.3.1. Desenho da política

Em relação ao desenho da política, nota-se a diligência do Estado português ao lidar com a violência doméstica por meio tanto de sua tipificação enquanto crime e sua consequente inclusão no Código Penal (Artigo 152º do Decreto-lei 48/95), como da elaboração de leis subsequentes que versam acerca da proteção de vítimas desse tipo de crime, Planos Nacionais contra a violência doméstica e protocolos celebrados entre autarquias e organismo nacional sobre esta temática. Neste ponto, cabe ressaltar a relevância que o direito assume no combate à violência doméstica, o que não significa que o fim deste flagelo se dará unicamente por esta via, já que as alterações trazidas pelas leis podem ser benéficas e resultar em uma melhoria na condição de vida das mulheres, mas não garantem mudanças no campo das mentalidades e podem sofrer bloqueios de diversas ordens na própria implementação (Duarte, 2011, p.4).

De igual modo, pode-se dizer que o desenho da política de enfrentamento a violência doméstica, no que toca ao VI PAVMVD, é abrangente: enuncia um problema e abarca em seus objetivos desde a prevenção, até à proteção das mulheres e demais vítimas e responsabilização dos agressores. Inclui, entre outros aspetos, medidas a serem efetivadas em contexto escolar e capacitação de profissionais que atuam com a violência doméstica. Os seis objetivos estratégicos desdobram-se em objetivos específicos que incluem uma série de medidas a serem aplicadas para alcançá-los, indicadores de produto e as entidades responsáveis pela execução, em acordo ao que refere Winter (2012a, p. 230) acerca do conteúdo usual dos desenhos de política.

²⁴ Segundo informações recolhidas com representante da Câmara Municipal do concelho rural, ainda faltam alguns passos para a rede local ser formalmente da RNAVVD. No entanto, isto não impede que seja efetuado o apoio às vítimas e nem que o serviço receba suporte do NAVVD.

O que foi possível identificar a partir das entrevistas é que o Plano é enxergado e afeta de maneira diferenciada as práticas dos técnicos e, por consequência, a implementação. O entrevistado da CIG, por desempenhar funções relacionadas à coordenação de estudos de diagnóstico e avaliação das necessidades, medidas e respostas sociais e ser responsável por supervisionar tecnicamente as respostas existentes às vítimas de violência doméstica, utiliza o VI PAVMVD como um guia que aponta para as medidas a serem executadas a nível local. Assim, pode-se verificar se os procedimentos adotados na rede estão em conformidade com as orientações estabelecidas para o enfrentamento do fenómeno e se as medidas do Plano estão sendo respondidas, tal como é evidenciado no trecho seguinte:

“Nós temos este Plano de Ação dividido por Objetivos Estratégicos, que no fundo definem a estratégia para todo o continente que depois se vão desdobrar em medidas para serem operacionalizadas, senão não adiantavam nada esses objetivos.”.
(Entrevistado da CIG).

O entrevistado do NAVVD do município urbano realçou que todas as atividades desenvolvidas pelo serviço se baseiam nos objetivos e medidas a serem executadas e presentes nos diferentes PAVMVD e, de maneira mais abrangente na atualidade, também na ENIND e em seu objetivo de eliminação dos estereótipos de género, considerados como a origem das desigualdades e discriminações contra mulheres. Desse modo, percebe-se que o PAVMVD é central e orientador das ações e do trabalho executado para este equipamento, como mostra o fragmento a seguir:

“As atividades dinamizadas no âmbito do NAV²⁶ e dos seus projetos de reforço têm sempre por base ou planos nacionais contra a violência doméstica e de género e, atualmente, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal + Igual» através do atendimento, ações de sensibilização/formação, dinamização de grupos de ajuda mútua, promoção de congressos/workshops que visem auxiliar no combate e erradicação da Violência Doméstica e de Género, que visem alterar estereótipos, mentalidades e crenças que estão na bases dos ciclos de violência.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

²⁶ NAV é o Núcleo de Atendimento à Vítima, que é equivalente ao NAVVD.

Já o entrevistado da estrutura de atendimento às vítimas do município rural afirmou que têm sempre em consideração o VI PAVMVD quando do desenvolvimento do Plano Municipal, ressaltando a necessidade de se ter em conta as particularidades de cada região. Acrescentou acreditar que as ações desenvolvidas pelo equipamento voltadas para a comunidade expressam a influência exercida pelo instrumento, já que a existência do recurso passa a ser de conhecimento do público:

“Nós claro que temos sempre em consideração o Plano Nacional, mas também temos consciência que as regiões são diferentes entre si, correto. [Nome do município] tem as suas particularidades, o concelho vizinho que é [nome do município], estamos aqui tão próximos, mas é uma realidade com outras características e nós ajustamos sempre à nossa realidade, facto.”. (Entrevistado da Estrutura de Atendimento do município rural).

Por sua vez, o representante da Câmara Municipal do município urbano descreveu o VI PAVMVD como um condutor das ações a serem desenvolvidas na área da violência doméstica no concelho, ressaltando, porém, que as ações neste âmbito já eram desenvolvidas anteriormente ao atual instrumento e que o concelho já fazia parte da RNAVVD. Ao ser indagado se o Plano trouxe algum elemento novo ou algum complemento das atividades, destacou o reforço que o Plano trouxe sobre a necessidade de estar atento à problemática, já que o fenómeno segue vigente na sociedade. O trecho a seguir expressa o exposto:

“Antes deste Plano aparecer nós já tínhamos isto a funcionar, portanto isto é mais um Plano orientador. Quer dizer, nós cumprimos, mas não foi pelo Plano aparecer que nós começamos a fazer esse acompanhamento, não sei se está a perceber o que estou a dizer?” (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

O representante da Câmara Municipal do município rural pontuou ainda o facto do concelho desenvolver o próprio Plano Municipal, com periodicidade anual, na área da violência doméstica. Afirmou que o Plano Nacional influencia, de certa forma, a elaboração do Plano Municipal e que alguns de seus objetivos acabam por ir ao encontro dos objetivos estabelecidos a nível nacional, apesar da grande abrangência dos segundos. No entanto, o direcionador das ações desenvolvidas localmente é o Plano Municipal.

A PSP do município urbano, ao falar sobre a influência do VI PAVMVD, referenciou que as políticas públicas existentes atuam no sentido de alterar a legislação, o que origina mudança nos procedimentos adotados ao nível da instituição e em relação à condução dos casos de violência doméstica, como destacado no excerto a seguir:

“(...) Estas políticas alteram a legislação vigente e por aí abaixo. Tem naturalmente a troca de procedimentos operacionais e o conjunto de ações que nós também tomamos no terreno.”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

O entrevistado da GNR do município rural reafirmou o que foi dito pela PSP do município urbano em relação ao Plano, referindo que este influencia a instituição em questões procedimentais a serem adotadas pelos agentes, moldando a forma como eles devem agir perante a problemática, conforme mostra o trecho abaixo:

“Auxilia em termos de alguns procedimentos, mas depois também temos orientações específicas da parte do Ministério Público e depois isto também muitas vezes funciona de local para local, depende também do magistrado, depois há... se bem que as orientações têm sempre essa base. Depois há pontos que têm mais atenção e outros não, mas ajuda bastante porque são as orientações que nos regemos.”. (Entrevistado da GNR do município rural).

No mesmo sentido, o entrevistado da GNR do município urbano pontuou a influência que o VI PAVMVD tem nas ações da corporação, destacando a maneira como os diferentes Planos de Ação elaborados ao longo dos anos se refletiram socialmente, o que pode ser visualizado nas revisões do Código Penal Português (CP) e do Código de Processo Penal (CPP):

“Porque o Plano para Ação e Prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (...) é o que orienta no fundo todas as instituições. (...) Não há como fugir muito, não estou a falar só da GNR. Isto é um problema da violência doméstica e da violência contra as mulheres (...) e todas as instituições estão envolvidas nisso.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

Isto posto, podemos verificar que a implementação em ambos os municípios em análise sofre influência do desenho da política e que este vem sendo alterado ao longo dos anos em virtude

de pressão de grupos sociais que reivindicam, entre outros fatores, a melhoria na condição de vida das mulheres, corroborando a assertiva de que diferentes interesses e ideias impactam no desenho das políticas (May, 2003, p.228). Apesar dos entrevistados visualizarem o instrumento de variadas formas, nenhum deles negou sua importância no desenvolvimento do trabalho a ser efetivado junto das vítimas, direcionando e parametrizando as ações e seus objetivos. A diferença entre os casos se encontra, como supramencionado, no facto de que o município rural, buscando adequar de uma melhor forma a ENIND à realidade local, elabora um Plano Municipal na área da violência doméstica. Isso não significa afirmar que o município urbano ignora a questão, até mesmo porque ela está prevista em outros instrumentos do município como o Diagnóstico Social, mas somente que o município rural dispõe de mais um instrumento no enfrentamento a violência doméstica e que reforça a ação dos atores locais e em rede.

4.3.2. Relações organizacionais e interorganizacionais

Outro fator relevante na análise e discussão da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher se refere às relações organizacionais e interorganizacionais que, segundo Winter (2012a, p.231), expressam diferentes níveis de comprometimento e coordenação.

Durante as entrevistas, várias formas de articulação institucional e interinstitucional foram relatadas e os entrevistados de ambos os municípios referiram abertura para contactar os parceiros em caso de necessidade. Foram mencionados contactos telefónicos, encaminhamentos em rede, reuniões, participação em congressos, formações ofertadas por um serviço a outros da rede, sem que fosse notado neste sentido quaisquer distinções relacionadas ao contexto municipal.

A CIG, por ser um organismo central, propicia que alguns tipos de articulações interinstitucionais aconteçam a nível local, além de exercer funções de monitoramento e capacitação dos técnicos:

“Há as visitas que nós fazemos. Somos obrigados a fazer visitas anuais. Nós promovemos também encontros nacionais entre todas as Estruturas. O último foi no ano passado ou há dois anos, porque, entretanto, também se meteu a falta de dinheiro pelo meio. Nós promovemos encontros nacionais, ou seja, nós juntamos todas as pessoas Norte, Sul, Centro e Açores e organizamos dois ou três dias de team building. Não é bem team building mas também acaba por ser team building para todas as Estruturas se conhecerem, porque normalmente não se conhecem, apenas pelo telefone quando articulam umas com as outras.”. (Entrevistado da CIG).

A Câmara Municipal do concelho urbano destacou, especialmente, o trabalho que exerce junto das IPSS que executam os serviços do NAVVD e das Casas de Abrigo no que se refere ao apoio prestado a estes, inclusive por meio da Rede Social. Falou também sobre o encaminhamento de denúncias às polícias que chegam à Câmara, o que desencadeia o início do trabalho das forças de segurança e contribui para a implementação do trabalho destas. Esta realidade está expressa nos trechos a seguir:

“Na Rede Social as várias instituições vão colocando “olha, necessitamos de uma máquina para roupa, de uma cama para alguém que vai refazer a vida e precisa dessa ajuda.”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

“Claro, algumas coisas chegam a nós por denúncia da polícia... Então a polícia contacta connosco e nós, em articulação com as IPSS, vamos vendo o que que se passa. Ou se nos fazem denúncia, que nos chegam denúncias também, normalmente anónimas, contactamos a polícia, tanto a PSP como a GNR, para irem e aí depois desencadeia-se o trabalho todo. Normalmente são os vizinhos que dizem essas coisas, se é verdade, se não é, o que que de facto se passa, se foi um episódio pontual (...) ou se é uma coisa já recorrente. Pronto, esse trabalho depois é todo feito.”. (Entrevistado da Câmara Municipal município do urbano).

As forças de segurança de ambos os municípios mencionaram as estruturas de atendimento direto às vítimas como os principais parceiros e com quem mantêm mais estreita articulação, já que é usual o encaminhamento para estes organismos para atendimento posterior à denúncia policial. O entrevistado da GNR do município urbano ainda mencionou a

importância dos serviços de saúde no atendimento às mulheres. Tal articulação pode ser confirmada nos trechos abaixo:

“Essa é a regra, essa é a regra. A exceção é todo o resto. Regra é contactar diretamente com esta Estrutura [o NAVVD]”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

“O NAV é o nosso suporte. E é para elas que tanto nós como os outros Postos encaminham as vítimas de violência doméstica. Elas dão apoio psicológico e também encaminham durante a hora do expediente, das 9 às 5. São elas que tratam das vagas a nível da Emergência, do acolhimento emergencial.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

“Quando uma vítima me chega com lesões físicas, (...) muitas vezes até antes de receber a própria denúncia, a vítima é encaminhada para receber apoio por um médico, nomeadamente são encaminhadas para um serviço de urgência aqui do hospital onde vão receber o tratamento médico. (...) Ou se formos ao local onde a vítima estiver, é chamado o INEM [Instituto Nacional de Emergência Médica] que vai transportar a vítima e depois, a posteriori, é feito todo esse expediente em relação ao crime.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

Ao nível das estruturas de atendimento direto às vítimas, o que se destaca em termos do NAVVD do município urbano, que é de âmbito distrital, são os encontros de trabalho e orientação entre os membros da RNAVVD que, segundo o técnico entrevistado, são promovidos pela CIG e auxiliam na identificação dos problemas e na implementação de práticas melhoradas e conjuntas. Além disso, ainda há a articulação direta entre o NAVVD do município urbano e as demais redes de atendimento locais, já que o primeiro desenvolve atividades em variados concelhos a fim de alinhar as práticas a serem executadas pelos diversos pontos da rede, como mostra a excerto a seguir:

“O NAV, através de reuniões de supervisão e formação, concede apoio/orientação a Redes Concelhias que atuam na área da violência doméstica em diversos pontos do distrito de [nome do distrito], permitindo uma atuação e uma concertação de procedimentos e práticas entre diversos interventores na Violência Doméstica de

áreas como a saúde, educação, justiça, forças de segurança, autarquias, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades dessas redes com vista a garantir a informação, o atendimento e encaminhamento, a partilha e discussão de situações, permitindo a eficaz proteção das pessoas vítimas.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

“Os diversos elementos da RNAVVD têm tido anualmente Encontros de Trabalho e orientações promovidos pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, o que auxilia na partilha e implementação de boas práticas, na identificação de constrangimentos permitindo a co-construção de melhorias contínuas no que concerne ao trabalho desenvolvido.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

O técnico entrevistado da estrutura de atendimento às vítimas do município rural destacou a proximidade e a facilidade de contacto que os técnicos dos diferentes organismos da rede local possuem. Mencionou a reunião anual que acontece com a totalidade da rede local e igualmente as demais reuniões com a rede restrita sempre que se revelar necessário.

“Nós temos na rede restrita, como mencionei há pouco, as reuniões mensais que já estão definidas no início de cada ano e, sempre que for necessário, também fazemos reuniões extraordinárias e há um contacto muito próximo entre os técnicos. Com a rede alargada, temos uma reunião anual com os parceiros. No entanto, também não temos qualquer dificuldade em estabelecer este contacto mais próximo sempre que necessário. As pessoas estão disponíveis e nós não temos qualquer problema em, de facto, contactar para qualquer necessidade da nossa parte.”. (Entrevistado da estrutura de atendimento direto às vítimas do município rural).

A Câmara Municipal do município rural mencionou a também reunião anual que conta com a participação de toda a rede local para a elaboração do Plano Municipal contra a Violência Doméstica. Ademais, somente os integrantes da rede restrita do concelho se reúnem ao longo do ano conforme necessário.

4.3.3. Mecanismos de gestão

A gestão da rede local do município urbano encontra-se em processo de construção, com o NAVVD a tornar-se a entidade coordenadora. A demanda surgiu em vista da quantidade de parceiros envolvidos na implementação e da imprescindibilidade de uma melhor organização do trabalho, como pode ser visto no excerto a seguir:

“Sentimos que havia necessidade de coordenar mais os parceiros.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

A fala do gestor do NAVVD do município urbano, ao mencionar os desafios à implementação, também apontou para essa necessidade:

“O maior desafio é a existência de uma rede de intervenção na violência doméstica que atue de forma harmonizada, que permita a concentração de esforços dos vários agentes do terreno.”. (Entrevistado da gestão do NAVVD do município urbano).

O município rural dispõe de um coordenador de rede que desempenha funções também no interior da estrutura de atendimento às vítimas. Esse asseverou, entretanto, que a gestão da rede é feita de maneira mais partilhada entre os membros, com todos a assumir compromisso. O município rural recebe também auxílio, como já referenciado, de um profissional do NAVVD do município urbano que supervisiona e orienta o desenvolvimento do trabalho.

Diante do exposto, verificamos que os municípios têm formas diferentes de governação de redes, com o município rural se aproximando mais da governação partilhada e o município urbano construindo caminho para a organização líder, seguindo a tipologia de Milward e Provan (2006).

4.3.4. Agentes do terreno

No tocante ao trabalho desenvolvido pelos agentes do terreno do município urbano, a questão da limitação dos recursos surgiu como constrangimento no discurso de alguns dos entrevistados. No caso do serviço de apoio ao imigrante, o financiamento, dependente de

candidaturas, foi colocado enquanto um entrave pois, quando finda, a instituição tem dificuldades de dar prosseguimento às atividades, como pode ser confirmado no trecho abaixo:

“(...) No passado éramos dois técnicos. E esse por vezes é um dos problemas, por assim dizer, dos projetos financiados porque, quando acaba o financiamento, depois é um bocadinho mais difícil as instituições subsistirem sem esse tipo de apoio.”.
(Entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano).

O técnico entrevistado do NAVVD do município urbano referiu igualmente dificuldades relacionadas com os recursos que são irregulares e não garantem fixação de quadro técnico no equipamento:

“Os maiores entraves reportam-se à não existência de um quadro permanente da equipa do NAV e que está dependente de verbas provenientes de projetos (POISE) e uma única verba fixa (e redutora) que permite apenas a contratação de um/a técnico/a afeto ao NAV.”. *(Entrevistado do NAVVD do município urbano).*

Os entrevistados da PSP do município urbano também pontuaram esta questão, quando indagados acerca da quantidade limitada de recursos disponíveis para lidar com a problemática da violência doméstica a nível institucional. No entanto, referiram esforços no sentido de gerenciar essa realidade realocando constantemente recursos, especialmente humanos, para que consigam atingir os objetivos, como se pode verificar no seguinte excerto:

“Bom, essa resposta é fácil e não há ninguém no mundo que diga alguma vez que tem recursos suficientes. Os recursos nunca são suficientes, nem os humanos, nem os materiais, nem os de outra dimensão. Agora, isto é uma questão de natureza política, não cumpre a mim decidir se os meios são suficientes ou não. Aquilo que é minha obrigação, aquilo que é o meu dever, é olhar para os meios que tenho e tentar rentabilizá-los da melhor forma. Imagine que isto é um puzzle, temos que por as peças todas no sítio certo. Tentar que aqueles elementos que temos mais capacitados para este tipo de intervenção sejam aqueles que dão, em primeira linha, uma resposta. (...) Portanto, eu tento fazer aqui alguma ginástica, e nós neste momento

temos dois homens a trabalhar a tempo inteiro nisto. (...) Quando a situação for suficientemente grave, mobilizamos aquilo que é necessário. (...) Portanto, aquilo que nós fazemos é um jogo de alocação constante em função das necessidades que temos, que elas não são sempre iguais.”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

Os agentes do terreno da GNR do município rural têm igualmente de lidar com a escassez de recursos na realidade do atendimento às vítimas de violência doméstica. O entrevistado também alegou ser o único agente daquele Posto Territorial com formação específica voltada à problemática da violência doméstica:

“Neste caso específico eu fiz uma formação. Outros colegas meus não. Eu fiz esta formação para depois estar mais habilitado, quer a receber as denúncias em si, quer depois proceder às tais diligências de inquérito. Mas outros colegas meus, e que podem receber uma denúncia ou podem se deslocar a alguma situação de violência doméstica, que é o que acontece diariamente, infelizmente, não terão as mesmas capacidades que eu porque não tiveram a formação que eu tive.”. (Entrevistado da GNR do município rural).

Além dos problemas de falta de recursos humanos, foram relatadas questões referentes à própria natureza violenta do crime que rebatem no momento da apresentação da denúncia pela vítima. Esta, por encontrar-se fragilizada, tem, muitas vezes, dificuldades de relatar o ocorrido de forma clara para os agentes das forças de segurança, o que pode trazer dificuldades ao trabalho. Nesse momento, os trabalhadores do terreno tentam buscar soluções para lidar com esta problemática, adaptando os procedimentos necessários a prossecução do trabalho:

“A mulher – a mulher é vítima em 85% a 90% dos casos, portanto vamos falar assim –, está sob muita pressão e por vezes também não é possível, no ato da apresentação da denúncia, ter um cenário muito claro daquilo que realmente lá se passou. Muitas das vezes o cenário aclara-se quando é outro dia ou passados dois dias. O efetivo aqui de violência doméstica toma as declarações da vítima e as coisas ficam um bocadinho mais claras. (...) E nós também às vezes temos mais tempo para também fazer esse trabalho e, portanto, as duas coisas juntas ajudam a que essas declarações

sejam mais profícuas do que propriamente no momento da apresentação da denúncia.”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

A GNR do município urbano ressaltou o comportamento do grupo alvo como dificultador do trabalho, sendo depois esclarecido que o conservadorismo ainda existente na sociedade portuguesa impede, muitas vezes, que mulheres denunciem os crimes, ou por ainda haver no imaginário popular uma naturalização da violência no ambiente doméstico ou pela dificuldade de se provarem determinados tipos de violência, como a psicológica. Quando indagado acerca do motivo pelo qual acreditava que as vítimas impunham dificuldades ao trabalho, o entrevistado respondeu o seguinte:

“Ao facto de nós sermos uma sociedade um bocadinho conservadora, um pouquinho diferente do Brasil, mas nós somos uma sociedade muito conservadora ainda, a educação é neste sentido (...) Elas ainda acham que, se calhar, o casamento é para a vida...”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

“(...) e depois também muitas sentem-se frustradas porque em grande parte dos processos não se consegue provar porque é entre 4 paredes. Não há marcas físicas, as psicológicas não se veem, é um bocadinho isto... e depois sentem-se um bocadinho frustradas e acabam por desistir do processo. Não podem porque isto é um crime público, mas normalmente se se recusarem a apresentar provas e a prestar declarações, não há prova para o processo decorrer.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

A fala do profissional da GNR do município urbano corrobora a dificuldade que ocorre diversas vezes em problematizar a violência doméstica, em acordo à discussão realizada na revisão de literatura deste trabalho.

4.3.5. Comportamento dos grupos-alvo

No que se refere ao comportamento dos grupos-alvo, o que se destacou foi a percepção pelo entrevistado da Câmara Municipal do concelho urbano do aumento das denúncias relativas ao crime de violência doméstica por parte dos cidadãos, como pode ser visto na fala a seguir:

“Sim, sim, felizmente. (...) Felizmente que há mais denúncias para ver se se consegue combater isto.”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

“Como é óbvio, nós não ficamos contentes de haver mais casos de violência doméstica. O que eu acho que há é mais consciência das pessoas para denunciar isso, porque não é normal a violência (...).”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

Em contraposição, verificou-se o facto já relatado pelas forças de segurança em relação ao comportamento das vítimas no momento da denúncia, o que igualmente impacta negativamente a concretização dos objetivos de trabalho:

“O que dificulta... eu acho que são as próprias vítimas. Porque nós aqui, no fundo, temos todos os mecanismos e num processo de investigação de violência doméstica não é fácil e é ingrato porque o crime passa-se dentro de casa.”. (Entrevistado da GRN do município urbano).

No município rural, a GNR também relatou que muitas vítimas não seguem os acompanhamentos disponíveis na rede após apresentação da denúncia:

“Nós podemos encaminhar também. Nós normalmente temos padronizado já uma lista de contactos úteis para a vítima caso ela necessite. (...) e muitas vezes até informamos e as vítimas acabam por prescindir.”. (Entrevistado da GRN do município rural).

Ademais, o município rural também sofre com a baixa adesão dos grupos-alvo nas atividades voltadas à violência doméstica. Com relação ao serviço de acompanhamento direto das vítimas, foram relatadas dificuldades na realização de atividades externas ao serviço e voltadas explicitamente à violência doméstica. O entrevistado da Câmara Municipal afirmou que o público “não é fácil de captar” e atribuiu a não adesão às atividades a “uma mentalidade rural” ainda presente no município e também a um provável medo dos possíveis participantes do que outros munícipes possam vir a pensar caso sejam vistos participando destas atividades.

Dito isto, o que se pode inferir é que o comportamento dos grupos-alvo, de modo geral, apresenta semelhanças entre os municípios estudados, já que em ambos o contexto social e cultural atravessado pelo patriarcado interfere na busca por auxílio por parte das mulheres agredidas. Os diferenciais aparecem na percepção do entrevistado da Câmara Municipal do município rural com relação à intensificação das denúncias no interior do concelho e na dificuldade de realização de atividades públicas voltadas a violência doméstica no município rural.

4.3.6. Mecanismos de Feedback

No tocante aos mecanismos de *feedback*, o entrevistado do equipamento de atendimento direto às vítimas do município rural relatou o uso de questionários de avaliação e a realização de contatos diretos aquando da realização de eventos voltados a outros integrantes de equipes técnicas. Os registos efetuados a nível dos atendimentos também são fontes deste *feedback*, assim como a avaliação que se faz do comportamento das vítimas ao longo do processo de acompanhamento, como pode ser verificado nos excertos a seguir:

“Sim, sim, foi como eu mencionei há pouco, em eventos que realizamos temos sempre a preocupação de fazer um questionário de avaliação para obter este feedback.”. (Entrevistado do equipamento de atendimento direto às vítimas do município urbano).

“A nível do atendimento temos os registos e aquilo que as pessoas vão partilhando connosco, o interesse, se estão envolvidas ou não. Podem não verbalizar, mas são coisas que podemos ir avaliando ao longo do tempo. Se estão connosco, se permanecem, é porque efetivamente se sentem bem e o processo de mudança vai obtendo resultados, resultados esperados.”. (Entrevistado do equipamento de atendimento direto às vítimas do município urbano).

A Câmara Municipal do município urbano revelou não ter nenhuma forma de obtenção de *feedback* das ações executadas na área da violência doméstica, como pode ser visto no trecho a seguir:

“Vamos falando, mas não temos. (...) Nós temos que ver mesmo a política das instituições é o anonimato, ou seja, ok tratou-se, denunciou-se, encaminha-se e, a não ser que haja uma reincidência, que siga o seu caminho. Quando temos não é bom sinal, é sinal que é recorrente.”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

Por outro lado, o NAVVD do município urbano obtém *feedback* por intermédio de um instrumento de avaliação das atividades realizadas pela entidade, também por meio de diálogo direto com os participantes e comentários nas redes sociais:

“Quando se tratam de ações dinamizadas pela entidade, tende-se a passar uma folha de avaliação da mesma (sempre que tal é possível), por exemplo quando é efetuado um Congresso/workshop. Quando são ações de rua, tende a ser pelo comentário das pessoas e pela colocação de fotografias e outros elementos nas redes sociais ou notícias na comunicação social.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

O gestor do NAVVD do município urbano entrevistado ressaltou como mecanismos de *feedback* reuniões e relatórios de atividades de periodicidade anual:

*“Obtém *feedback* através das reuniões realizadas, dos resultados dos questionários de avaliação, dos Relatórios de Atividades elaborados anualmente, e outras vezes de forma informal junto de entidades da comunidade.”. (Entrevistado da gestão do NAVVD do município urbano).*

A GNR do município urbano citou o *feedback* relacionado com os processos encaminhados, já que o DIAP informa a Guarda acerca do prosseguimento ou não da acusação. Ademais, o *feedback* por meio do contato direto das vítimas atendidas com os oficiais da Guarda foi ressaltado, tal como é visível nos seguintes excertos:

“Enquanto eu faço a investigação dos processos, e a partir do momento que ele vai para o Tribunal, assim que há um despacho da acusação, o DIAP informa – foi acusado, não foi acusado, tem esta medida o agressor, tem aquela, aconteceu isto e aquilo a nível de processos.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

“E quando temos processos é super agradável ir na rua e ter uma pessoa a abordar-nos e dizer assim: “ah conheço-lhe. Ajudou-me, fez aquilo” ou então querem nos vir aqui trazer coisas. Claro que a gente não quer, não pode. É este o feedback. As próprias pessoas que nos abordam e agradecem a ajuda que demos.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

A GNR do município rural, assim como sua congénere urbana, também citou como *feedback* o retorno obtido por intermédio de comunicações pela autoridade judiciária acerca dos casos encaminhados, embora o considere deficitário:

“O pouco retorno que nós temos é através do Ministério Público, embora eu considere que seja realmente pouco retorno. O que a própria lei prevê é que eles devem nos comunicar qual é que foi o despacho, se foi de arquivamento ou acusação, e muitas vezes nem sequer chega ao nosso conhecimento. É uma situação que também tem melhorado agora ultimamente que, pelo menos neste último ano, já há mais feedback da autoridade judiciária em relação ao desfecho dos processos, até porque depois, muitas vezes, nós temos que continuar a fazer pequenas medidas de vigilância, avaliações.”. (Entrevistado da GNR do município rural).

Face a este quadro, o que se pode depreender é que não há diferenças marcantes no que tange aos mecanismos de *feedback* entre os dois municípios em estudo. Ambos utilizam instrumentos avaliativos das atividades realizadas, como questionários, enquanto as forças de segurança apoiam-se naquilo que são os processos aos quais tem de dar prosseguimento.

4.3.7. Fatores facilitadores da implementação

Em relação aos fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município urbano, destacamos a fala do entrevistado do serviço de apoio ao imigrante acerca da proximidade institucional entre os técnicos para elaboração de respostas locais de maneira conjunta, como pode ser visto no trecho abaixo:

“Eu creio que, se calhar, os facilitadores serão a proximidade institucional entre técnicos. O fato de conhecermo-nos todos bem faz com que as respostas a nível local,

as reuniões em que estamos presentes e que permitem essa partilha de experiências, a partilha das respostas, a partilha de situações complexas em que depois pode definir qual articulação é que será a ideal entre dois ou mais serviços. E eu diria que acaba por ser isto, essa proximidade que existe entre instituições, entre técnicos na articulação de respostas para solução de questões.”. (Entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano).

A IPSS responsável pela oferta do serviço também desempenha funções em outras áreas de políticas sociais e que podem ser funcionais para as vítimas, facilitando seu trânsito no interior das instituições, o que, segundo o entrevistado, também é um facilitador, assim como a própria proximidade geográfica das organizações:

“Por exemplo, no nosso caso, o facto de sermos uma instituição que tem muitas valências é bastante facilitador. (...) Ou seja, nós técnicos que trabalhamos no mesmo sítio, de certa forma, facilita a articulação e facilita a capacidade de resposta. Diria também, se calhar, mesmo a proximidade geográfica entre as instituições também acaba por facilitar um pouco a capacidade de resposta.”. (Entrevistado do serviço de apoio ao imigrante do município urbano).

O representante entrevistado da Câmara Municipal do município urbano elencou como facilitadores da implementação o facto de no momento haver mais técnicos para realizar o acompanhamento das vítimas de violência doméstica. Disse igualmente notar uma maior consciencialização acerca da violência doméstica e da necessidade das denúncias:

“Mais técnicos a acompanhar as vítimas. Primeiro, maior consciencialização das pessoas que isto tem que ser denunciado. (...) E, portanto, a primeira coisa é as pessoas terem consciência que têm que denunciar e não terem vergonha nenhuma em denunciar, pedirem ajuda. E depois claro que, a partir do momento em que há mais pessoas a fazerem isso, as instituições têm que estar munidas de mais técnicos para ajudarem as vítimas a encararem a sua nova vida.”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

O entrevistado da PSP do município urbano ressaltou como fatores facilitadores as obrigações legais e os procedimentos a serem adotados na interação com os casos de

violência doméstica que derivam tanto da legislação social portuguesa, quanto da própria polícia enquanto instituição. A forma como tem sido feito o recrutamento das equipas, por meio da própria esquadra, também foi apontado como relevante, já que facilita a contratação de agentes que realmente aspirem a trabalhar com a temática. O compromisso dos agentes com o trabalho desenvolvido também foi ressaltado.

“(...) Portanto, eu diria que temos essas três questões: primeiro o espírito de cumprimento do dever, alguém que vem para a polícia tem que ter o espírito do dever e de cumprimento do dever não só de respeito pelos outros, mas temos de estar todos imbuídos do espírito de ajudar os outros e de contribuir com uma sociedade melhor; segundo, temos as obrigações legais que decorrem do cumprimento da lei, para todos os funcionários públicos, mas os polícias especialmente. (...) Depois, em terceiro lugar, temos um conjunto de procedimentos propriamente ditos e que somos obrigados a cumprir, uns de natureza interna definidos como decurso da leitura da lei e outros que são a lei propriamente dita que nos obriga neste domínio a tratar não só da investigação do processo crime, mas também do processo de acompanhamento e proteção da vítima. E depois eu apontaria o quarto que é já muito específico, não sei se é igual em todo lado, que é o recrutamento para as equipas ser feito normalmente aqui pelo comandante de esquadra. Nós procuramos dentro dos meios que temos um conjunto de pessoas que são mais capacitadas, que têm vontade de vir para este serviço.”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

Já a GNR do município urbano citou como facilitadores a existência de parcerias com outros organismos, mais especificamente com o NAVVD, no caso do município em estudo, assim como a disponibilidade dos instrumentos técnicos existentes que auxiliam a recolha e a sistematização da informação no momento do acolhimento às vítimas, assim como as orientações fornecidas. O apoio advindo de outras instituições, como os Tribunais, e a facilidade de estabelecer contato com estas, caracterizam-se igualmente enquanto facilitadores.

“É as parcerias que temos. Eu diria que...e a documentação, embora seja muita...só o facto de ser só preencher também facilita. (...) Ao nível dos Postos, eu acho que lhes facilita muito a eles terem disponível de imediato essa informação. O facto das

instruções que nós damos de esclarecimentos, que eu dou, acho super importante. O facto de termos os apoios dos Tribunais, que está sempre preocupado com esta matéria da violência doméstica e dos maus tratos. Estamos sempre em comunicação direta, permanente. O facto dos senhores procuradores sempre que for necessário telefonarem. Eu acho fundamental mesmo é o apoio tanto dos Tribunais, como das instituições, que dependem de localidade para localidade, mas aqui no caso o NAV, mesmo a nossa retaguarda a todo o nível, até porque eles têm competências específicas.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

O entrevistado do NAVVD do município urbano destacou ainda os diferentes protocolos de cooperação que o organismo tem assinados com parceiros de diversas áreas de políticas públicas, o que agiliza a cooperação interorganizacional para conciliar objetivos e melhorar o atendimento prestado às vítimas. Além disso, o NAVVD, por estender suas ações por todo o distrito, concede, mas também recebe, apoio de outros serviços quando necessário, como cessão de espaços ou materiais. O trecho abaixo ilustra o exposto:

“O atendimento efetuado às pessoas vítimas de violência doméstica é efetuado em todo o distrito de [nome do distrito] e não apenas no município de [nome do município urbano]) pois o NAV faz parte da RNAVVD, detendo a competência de intervir e atuar em matéria de violência doméstica em todo o distrito, de forma gratuita, tal como consta na Lei, e com pessoal especializado, de forma a promover a proteção das pessoas vítimas. O NAV tem assinado um protocolo de cooperação entre diversos parceiros de áreas muito diversas e complementares, o que potencia uma atuação concertada e articulada em prol das pessoas vítimas.”. (Entrevistado do NAVVD do município urbano).

No município rural, os fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher destacados pelos entrevistados foram a própria criação de uma estrutura organizacional em rede que respondesse à problemática da violência doméstica na região, tal como apontado pelo entrevistado da GNR:

“Assim, aqui, e mais recentemente porque há uns anos atrás nem sequer havia nada, é o Gabinete de Apoio à Vítima que foi criado no município que até inclusive já tem

algumas denúncias sido encaminhadas para cá por eles.” (Entrevistado da GNR do município rural).

Foi também pontuado enquanto agente facilitador o trabalho em equipa e a disponibilidade para o mesmo por parte dos técnicos, além do facto de recursos materiais estarem assegurados para o trabalho:

“Facilita um trabalho de equipa, a equipa ser uma equipa e não ser cada um com seu trabalho, com sua capelinha. Mas somos uma equipa, temos que trabalhar em equipa, nos sentirmos à vontade de pedir ajuda quando precisamos também, de nos interajudarmos, no apoio que nos damos uns aos outros. Facilita sabermos que aqui, a nível de recursos mais materiais, não sentimos grande limitação.” (Entrevistado do equipamento de atendimento direto às vítimas do município rural)

Por fim, o representante da Câmara Municipal do município rural também mencionou o envolvimento e comprometimento dos técnicos como agente facilitador, aliado ao facto do município estar financeiramente estável.

A CIG também ressaltou a estratégia utilizada em municípios de menor porte e com menos recursos para responder à violência doméstica de forma conjunta a outros municípios com situação semelhante, otimizando seus recursos. O compromisso com o trabalho também foi elencado como um facilitador, especialmente na ação da CIG com os municípios:

“Relativamente aos municípios, nós temos muitos protocolos com municípios. Eu acho que 90%...80% dos municípios em Portugal nós temos protocolo. A CIG tem protocolo, quer ao nível da Igualdade entre Mulheres e Homens, quer ao nível da Conciliação, quer ao nível da Violência. O que que acontece? Os grandes centros têm maior facilidade em dar uma resposta, têm mais recursos. O que é que a CIG está a fazer nesse momento? Em municípios mais isolados, o que que nós estamos a fazer? Estamos a falar com municípios vizinhos e eles estão a juntar-se para dar uma resposta, chama-se Estratégia de Territorialização da Violência Doméstica. A CIG convida os municípios vizinhos de uma certa zona e põe todos a falar à mesma mesa. (...) É assim que nós fazemos. Nas zonas menos densas ou mais desertas, a CIG tem protocolos de territorialização.” (Entrevistado da CIG).

Ao avaliar os fatores elencados como facilitadores da implementação listados pelos equipamentos municipais, podemos inferir que também não existem diferenças significativas em torno dos municípios que não se remetam à quantidade de equipamentos responsáveis pela implementação da política em cada um deles. O concelho urbano dispõe de mais organismos que o concelho rural, mas, a partir do discurso dos entrevistados, depreende-se que, à medida que a rede e o próprio trabalho em rede e no interior das instituições se estruturam de forma mais organizada, mais essa organização surge no discurso dos entrevistados como fator positivo.

4.3.8. Fatores dificultadores da implementação e desafios

No tocante aos fatores dificultadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município urbano, o representante da Câmara Municipal expôs como um dos maiores desafios publicitar a violência que ocorre no ambiente doméstico, superar barreiras presentes na sociedade para que a denúncia possa ser efetivada:

“O pior é a vergonha, é a vergonha encoberta. É a vergonha, este é o maior entrave. As pessoas terem vergonha de dizerem “eu estou a ser vítima de violência doméstica, eu vivo com um agressor e quero ajuda.”. (Entrevistado da Câmara Municipal do município urbano).

O entrevistado da PSP do município urbano destacou questões relacionadas à demora nos processos judiciais de violência doméstica. Trouxe também as dificuldades experienciadas pelas vítimas para proceder às denúncias necessárias por motivos variados: medo, dependência financeira e a eficácia limitada de algumas medidas protetivas, que nem sempre são cumpridas com o imediatismo necessário:

“Todos nós gostávamos que as coisas funcionassem de outra maneira. Há sempre uma diferença muito grande entre o mundo possível e o mundo ideal. No mundo ideal a vítima dir-nos-ia logo no momento, com clareza e sem medo, o que se passava. Muitas das vezes isso não é possível porque ela está unida ao agressor com

um laço muito forte: frequentemente partilham casa, partilham filhos. Muitas das vezes se o agressor tiver feito “bem” o trabalho dele, afastou os vínculos emocionais da vítima de todos. (...) Depois vê-se ali amarrada ao agressor que é o sustento da casa, por vezes tem filhos menores e, portanto, os filhos só podem ser mantidos pelo trabalho do agressor. (...) No mundo ideal, nós também teríamos sempre mais meios do que os que temos. Mo mundo ideal, os processos seriam resolvidos de forma mais rápida. No mundo ideal, os processos não demoravam alguns anos. No mundo ideal, a partir do momento em que nós tomássemos medidas para a proteção da vítima, o agressor jamais iria atrás dela para tentar fosse o que fosse. Portanto, isto é, no mundo ideal.”. (Entrevistado da PSP do município urbano).

De igual modo, o entrevistado da GNR do município urbano elencou o conservadorismo ainda presente na sociedade portuguesa como fator dificultador, ao mesmo tempo em que é também constrangimento ao desenvolvimento do trabalho dos operadores, como já supramencionado. A situação emocional desvantajosa das vítimas devido a violência sofrida e que se torna um empecilho na busca de auxílio e a dificuldade de se provar alguns tipos de violência sofrida, como a psicológica, também foram destacados:

“E é o que eu digo, isto para mudar a violência vai demorar décadas porque temos que começar a mudar mentalidades. É educar as crianças desde pequenas, porque isso lhes é inculcado logo quando pequenos que o homem é o homem, mulher é mulher (...) e acho que é um bocadinho cultural. E depois aliado ao facto que a maior parte das vítimas já há alguns, há muitos anos, que é vítima. (...) Estão fragilizadas. Então não têm uma orientação da vida, de como é que as coisas... Elas não se conseguem ajudar a elas próprias. E a nossa dificuldade, mas aí também é nossa. E depois também muitas sentem-se frustradas porque o crime de violência doméstica em grande parte dos processos não se consegue provar porque é entre 4 paredes. Não há marcas físicas, as psicológicas não se veem... E depois sentem-se um bocadinho frustradas e acabam por desistir do processo. Não podem, porque isto é um crime público, mas normalmente se se recusarem a apresentar provas e a prestar declarações, não há prova para o processo decorrer.” (Entrevistado da GNR do município urbano)

O excesso de trabalho ao qual os agentes estão submetidos foi igualmente apontado:

“O trabalho. É muito trabalho.”. (Entrevistado da GNR do município urbano).

O gestor do NAVDD do município urbano relatou como dificultadores da implementação a estruturação de uma rede intervencionista que atue efetivamente de forma conjunta, congregando esforços e saberes dos diferentes técnicos do terreno para uma melhor resposta a violência doméstica. A realização de capacitações foi apontada como um fator importante para auxiliar neste processo:

“O maior desafio é a existência de uma rede de intervenção na violência doméstica que atue de forma harmonizada, que permita a concentração de esforços dos vários agentes do terreno. É importante ainda a capacitação das entidades locais para essa resposta mais eficiente e concertada.”. (Entrevistado da gestão do NAVDD do município urbano).

A limitação nos recursos humanos, que variam no quadro institucional do NAVDD do município urbano, foi ressaltada como um dificultador da implementação da política no município:

“Os maiores entraves reportam-se à não existência de um quadro permanente da equipa do NAV e que está dependente de verbas provenientes de projetos (POISE) e uma única verba fixa (e redutora) que permite apenas a contratação de um/a técnico/a afeto ao NAV.”. (Entrevistado do NAVDD do município urbano).

No município rural, os elementos dificultadores da implementação passam pela dificuldade em efetuar denúncias relativas ao crime de violência doméstica, algo trazido pelo entrevistado da GNR:

“O que trava? Isso tem a ver com fatores sociais que já estão inseridos na sociedade que é aquele preconceito em denunciar porque certamente que há muitas pessoas que têm conhecimento de situações e não denunciam mesmo, apesar de saber que é um crime público. Esse é o maior entrave a esse tipo de situação.”. (Entrevistado da GNR do município rural).

O representante da Câmara Municipal do município rural acredita que ainda há pouca sensibilização das vítimas por parte das forças de segurança para dar seguimento ao acompanhamento após denúncia, apesar do agente da GNR afirmar que este trabalho é feito. Além disso, o entrevistado da Câmara Municipal do município rural afirmou que muitas vítimas não têm conhecimento que a rede existe no concelho e atribui esse desconhecimento a uma sensibilização deficitária por parte das forças de autoridade que, em sua opinião, deveriam ser submetidas a uma formação mais específica para lidar com a problemática, embora reconheça estar havendo um esforço no sentido da capacitação e também que isso é um problema de Portugal e não do município.

Dito isto, os municípios apresentam certas semelhanças em alguns fatores dificultadores da implementação da política como a relutância em expor e publicitar a violência doméstica que dificultam a busca por auxílio e prosseguimento das denúncias por parte das vítimas. O município urbano ainda lida com uma falta de estabilidade no quadro de pessoal importante no interior do NAVVD, bem como sobrecarga de trabalho no caso da GNR.

O representante da CIG, ao ser questionado acerca do que acredita serem os dificultadores da implementação em municípios tanto urbanos como rurais, apontou crer que o contexto territorial não exerce influência neste sentido. Acredita que as diferenças se devem a diversidade da capacidade técnica, com suas variadas visões de mundo, interesses e objetivos e que capacitar os agentes do terreno é de extrema relevância:

“Exatamente serem municípios diferentes e terem pessoas diferentes. (...) Nós falamos em municípios, mas quem lá está são pessoas, quem lá está são interesses pessoais ou coletivos e, por vezes, as coisas podem não funcionar tão bem. Isto é como aos juízes. Portanto, existem juízes que têm uma visão das coisas, como existem juízes que têm outra visão das coisas e isto vai influenciar a decisão. Não devia, mas são pessoas e onde há pessoas existem interesses e onde existem interesses por vezes as coisas não funcionam tão bem. Mas isto é nas autarquias, como é na Lei, como é nas relações interpessoais, como é nos casamentos. (...) É uma característica muito interessante, técnicos bem formados e bem-dotados de TAV, de Técnico de Apoio a Vítima, fazem toda a diferença, toda a diferença (...).”
(Entrevistado da CIG).

4.3.9. Discussão dos resultados

Após a apresentação da análise comparativa dos dois casos selecionados para o estudo, discutiremos a seguir os principais resultados da investigação realizada.

No tocante ao desenho da política de enfrentamento da violência doméstica, como mencionado, ambos os municípios contam com uma série de protocolos e instrumentos locais, para além do VI PAVMVD, que apontam para a existência da problemática e formas de tentar superá-la. Os entrevistados, em sua totalidade, referiram a influência do VI PAVMVD no desenvolvimento das ações de atendimento às mulheres, ainda que de maneira diferenciada, inclusive em virtude da natureza do trabalho desenvolvido. Tal realidade vai ao encontro do que a literatura coloca enquanto possível resultado da interação entre desenho e implementação de políticas públicas quando o primeiro aponta o que se espera em termos de ações a serem desenvolvidas pelos implementadores e que atitudes são esperadas no desenvolvimento do trabalho (May, 2003, p.231). Vale ressaltar novamente o esforço do município rural em elaborar um Plano Municipal para intervenção na violência doméstica, na tentativa de balizar as ações e adequá-las mais ao contexto local.

Com relação às relações interorganizacionais e organizacionais, o que pode ser verificado, já que não foram notadas diferenças relevantes em termos de contexto, é que a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher exige o envolvimento, cooperação e ação conjunta de múltiplos atores e organismos. Este cenário, segundo a literatura, torna a implementação mais complexa, já que as organizações envolvidas têm rotinas diversas, uma linguagem particular, própria àquilo que são seus domínios (O'Toole, 2003, p. 235). Tal realidade pode ser identificada nas instituições participantes da pesquisa: algumas são governamentais e outras subordinadas a instituições não-lucrativas e cada uma delas tem um determinado objetivo e regras que necessitam seguir. No entanto, estão incluídas em uma rede nacional cujo objetivo é prevenir, proteger e acompanhar vítimas de um flagelo social e devem agir de forma concertada para que este objetivo seja perseguido junto aos demais aos quais se destinam. Assim, a cooperação necessita ser construída, já que nem sempre emerge de forma natural (O'Toole, 2003, p. 243). Portanto, os esforços relatados pelos entrevistados expressos em forma de reuniões,

contactos telefónicos, encontros de trabalho, são importantes na tentativa de superar os constrangimentos advindos do trabalho em rede.

No tocante à gestão, como referido, os municípios possuem formas diferentes de administração das redes locais. O município urbano encontra-se em fase de estruturação de uma governação de redes em formato de organização líder, com o NAVVD a assumir este papel. Já o município rural dispõe de algo que se aproxima mais de uma governação partilhada, apesar de possuir uma figura de liderança que facilita os contactos e interações, o que, de acordo com a literatura, são parte da ação do líder (Ansell & Gash, 2008, p.550).

Outra dimensão analisada foi o trabalho desenvolvido pelos agentes do terreno. Nas entrevistas realizadas em ambos os municípios foram relatadas dificuldades relacionadas especialmente com a escassez de recursos materiais e humanos, com exceção da estrutura de atendimento do município rural, e como os profissionais enxergam e lidam com essa realidade. Tal conjuntura corrobora os escritos de Winter acerca do trabalho dos agentes do terreno. O autor assevera que estes desempenham suas funções em ambientes caracterizados por múltiplas demandas e escassez de recursos e lidam com isso elegendo prioridades e racionando serviços (Winter, 2012a, p. 232). Ressalta-se a observação feita pelo integrante da GNR do município urbano, já que asseverou ser o único daquele Posto Territorial com formação específica na temática da violência doméstica.

Com relação ao comportamento dos grupos-alvo, pode-se perceber que, apesar das semelhanças advindas de uma conjuntura social marcada pelo patriarcado, que, muitas vezes, interfere na busca das vítimas por auxílio e que foi referenciado por ambos os municípios, as mulheres rurais acabam por experienciar esta realidade de maneira mais intensificada. Os técnicos dos serviços têm dificuldade em captar público quando se trata de atividades externas ao serviço, em que há mais exposição, e isto foi atribuído a uma “mentalidade rural” ainda presente no concelho. Grossi et. al. (2014, p.10) referem que o medo do estigma pela comunidade, aliado à vergonha em escancarar a situação de violência na qual estão inseridas, dificulta a busca por atendimento de mulheres vítimas em áreas rurais. Ademais, no município urbano já foi notado aumento das denúncias, o que se atribui a uma maior conscientização social acerca do crime.

Quanto aos mecanismos de *feedback*, os municípios fazem uso de instrumentos semelhantes, anotações, contactos diretos com as vítimas, retorno quanto aos processos, no caso das forças de segurança, não tendo sido notadas quaisquer diferenças neste sentido relacionadas ao contexto.

No tocante aos fatores facilitadores da implementação, foram citadas as parcerias, a proximidade institucional entre técnicos, uma maior quantidade de técnicos para atendimento, a existência da legislação e dos protocolos pelos entrevistados do município urbano. No município rural, o trabalho em equipa e o comprometimento técnico foram ressaltados. A criação de uma estrutura organizacional dedicada à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município rural, anteriormente inexistente, foi destacada, o que pode servir para colmatar a insuficiência de serviços em áreas rurais apontada pela literatura.

Já como fatores dificultadores e desafios, importa destacar no município urbano o impasse ainda presente no tocante à exposição da violência doméstica, apesar da já referenciada melhoria em termos de quantidade de denúncias. Os atrasos nos processos judiciais foram igualmente referenciados, assim como a própria fragilização das vítimas em virtude da violência sofrida, a carga de trabalho excessiva, que remete a um défice de recursos humanos, e a edificação de uma rede de intervenção que atue de maneira conjunta, com partilha de esforços e saberes. Este último ponto pode aludir a uma ausência de uma entidade diretamente responsável pela gestão da rede, já que isto ainda está em fase de estruturação. Mota e Bittencourt (2019, p.210) mencionam que diferentes estudos sobre as redes afirmam a importância da existência de uma figura que exerça liderança ou coordenação, especialmente quando o número de integrantes da rede é elevado, como no caso da política de violência doméstica. Outro ponto de extrema relevância é a variação no quadro de pessoal afeto ao NAVVD, já que este depende de verbas advindas de projetos. Esta realidade pode prejudicar o caráter de continuidade que deve ter o acompanhamento, em acordo ao que determina a Lei 112/2009 em seu artigo 61º. Já no município rural, os elementos dificultadores da implementação mencionados e que valem ressaltar dizem também respeito à dificuldade em denunciar os crimes de violência doméstica e a uma ainda deficiente sensibilização das vítimas no que se refere à existência da rede local. Como consequência, a busca por auxílio para a problemática vivenciada fica prejudicada. Dito isto, podemos inferir

que falta implementar um suporte mais incisivo para disseminação das informações acerca da existência de serviços no território que buscam efetivar direitos já garantidos às mulheres e também às demais vítimas.

Por fim, podemos afirmar que nossa hipótese que refere que são esperadas maiores dificuldades de implementação em contextos rurais apenas se confirma parcialmente, sendo corroborada quando aludimos a uma parte específica do trabalho dos agentes do terreno do município rural que está diretamente relacionada ao comportamento dos grupos alvo. Foi relatada dificuldade na realização das atividades externas ao serviço voltadas à sensibilização, educação e afins devido a baixa adesão do público alvo. Esta realidade foi atribuída tanto ao estigma ainda persistente de ser talvez reconhecido como vítima de violência doméstica quanto à “mentalidade rural” ainda presente no município, apesar do concelho ter corrigido possíveis falhas no atendimento a essas mulheres por meio da construção da rede local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se a estudar a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher em contexto local, por meio de uma análise comparativa. Os objetivos eram perceber quais os principais desafios do processo de implementação desta política pública e igualmente perceber de que forma este processo de implementação é influenciado pelo contexto territorial. Para tal, foram selecionados dois municípios pertencentes a um distrito da Região Central de Portugal continental que possui números absolutos expressivos de violência doméstica. Utilizando o Modelo Integrado de Implementação de Winter, analisamos as variáveis que este considera mais relevantes para compreender a implementação das políticas públicas. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a 10 sujeitos pertencentes a diferentes equipamentos da RNAVVD de ambos os concelhos e recolhidos dados de caracterização destes em relatório disponibilizado pelo INE, além de análise da legislação portuguesa na área da violência doméstica.

A análise efetuada nos permitiu realizar alguns apontamentos: primeiramente, em relação ao desenho da política, acreditamos ser importante assinalar nesta conclusão que, apesar de

todos os esforços implementados no tocante à legislação protetiva e sua função de orientação no que se refere ao trabalho dos operadores do terreno, a Lei 112/2009 sofre de “ausência de especificidade de gênero” (Neri, 2013, p.4), o que pode concorrer para dificultar a demarcação e explicitação da condição diferenciada das mulheres na sociedade patriarcal e as relações desiguais que se estabelecem a partir deste facto.

Em segundo lugar, ambos os municípios sofrem com problemas de escassez de recursos humanos, materiais e financeiros em uma ou outra estrutura, o que acaba por afetar a implementação pois esbarra no trabalho desenvolvido pelos agentes do terreno.

Além disso, fatores culturais, como o conservadorismo e uma persistente naturalização da violência doméstica, que apareceram nos discursos dos trabalhadores de ambos os concelhos, funcionam como empecilho no acesso das vítimas a acompanhamento digno, apesar do representante da Câmara Municipal do concelho urbano ter notado aumento das denúncias relacionadas a este crime. Este último fator, configura-se como um diferencial entre os contextos rural e urbano. A este propósito, importa referir a extrema importância de implementar mais medidas para a disseminação de informações sobre os direitos das vítimas e sobre a existência de serviços em âmbito local que respaldem esses direitos.

Nesta conclusão ainda vale ressaltar a importância da articulação em rede para o sucesso da implementação. Para que este processo seja mais efetivo, e isso vale para ambos os municípios, são necessários maiores investimentos nos equipamentos da RNAVVD que disponibilizam atendimento às vítimas; maior quantidade de recursos humanos alocado nas instituições com contratos de trabalho que garantam estabilidade e assim continuidade do serviço e evitem a sobrecarga; formação especializada e contínua para todos os trabalhadores da rede; maior articulação entre os organismos de modo a evitar bloqueios e falhas nos caminhos percorridos pelas mulheres vítimas de violência doméstica nas instituições e talvez um modelo de distribuição de responsabilidades mais definido entre os membros da rede, com uma gestão da rede mais bem demarcada.

Além disso, a territorialização deve ser pensada e implementada com cautela, para que as diferenças e especificidades dos contextos sejam respeitados e considerados aquando do desenvolvimento e implementação das políticas. Para isso, cremos também ser necessário ouvir as mulheres rurais e urbanas, inclusive no que se refere aos caminhos percorridos por

elas na rede e como elas enxergam esse processo em contraste com a visão dos operadores da política.

Isso posto, pontuamos que o trabalho, por ter se desenvolvido na modalidade de estudos de caso, apresenta limites em termos de generalização. Ainda assim, acreditamos que ele se configura como um importante contributo na área dos estudos de implementação em Portugal.

Finalmente, como sugestões para futuras investigações, sugerimos expandir esta pesquisa a outros municípios, talvez estabelecendo comparativos entre concelhos de regiões diferentes do país ou entre localidades ainda mais isoladas. Sugerimos também como investigação, pesquisar a maneira como a pandemia de Covid19 afetou a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. Sabe-se que o isolamento trouxe grandes desafios para esta política e poderia ser relevante saber como os trabalhadores lidaram com isso na prática cotidiana, talvez com depoimentos também das mulheres vítimas.

REFERÊNCIAS

Ansel, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Aparicio, E.C., García, A.A.G., & Selgas, F.J.G. (2012). Análisis crítico de los indicadores de violencia de género en parejas heterosexuales en España. *EMPIRIA, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (24), 163-186.

Azambuja, M. P.R. (2008). *Violência de Género e os Discursos Circulantes nos Cuidados de Saúde Primários* [Tese de Doutoramento, Universidade do Minho]. Repositório Institucional da Universidade do Minho <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8506>

Birkland, T.A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. (3ªEd.). Nova York. Routledge.

Canotilho, A. P., Tavares, M., & Magalhães, M. J. (2006). ONGs e Feminismos: Contributo para a Construção do sujeito político Feminista. *Revista Ex Aequo*, (13), 91-99.

Carvalho, C., & Oliveira, C.S. (2017). Uma leitura de género sobre mobilidades e acessibilidades em meio rural. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (35), 129-146.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2013). *Estratégias internacionais para a igualdade de género –A Plataforma de ação de Pequim (1995-2005)* (2ªEd.). Lisboa. Ministério da Educação e Ciência. <http://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/01/Plataforma-Accao-Pequim-PT.pdf>

Costa, D.M.S.G. (2010). *A intervenção em parceria na violência conjugal contra as mulheres: Um modelo inovador?* [Tese de Doutoramento, Universidade Aberta]. Repositório Aberto, Universidade Aberta. <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1813>

Costa, M.C., Silva, E.B., Soares, J.S.F., Borth, L.C., & Honnef, F. (2017). Mulheres rurais e situações de violência: fatores que limitam o acesso e a acessibilidade à rede de atenção à saúde. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, 38(2), 1-8.

Costa Neto, P.L.O. (2002). Amostragem-distribuições amostrais. In P.L.O. Costa Neto (Ed.), *Estatística* (2ªEd., pp. 37-56). São Paulo. Edgar Blucher.

Creswell, J.W. (2014). The Selection of a Research Approach. In J.W. Creswell (Ed.), *Research Design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (4ªEd., pp. 3-23). Thousand Oaks. Sage.

deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An alternative Approach. *Journal of Public Administration and Research and Theory*, 12(4), 467-492.

Delphy, C. (2009). Patriarcado (teorias do). In H. Hirata, F. Laborie, L. Doaré, D. Senotier (Organizadores), *Dicionário Crítico do Feminismo* (pp.173-178). São Paulo. Unesp. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario_critico_do_feminismo%202009.pdf

Dias, I.S. (2017). Matrizes Teóricas da Violência de Género. In. S. Neves & D. Costa (Coordenadoras), *Violências de Género* (1ªEd., pp. 23-44). Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

Duarte, M., & Oliveira, A. (2012). Mulheres nas margens: a violência doméstica e as mulheres imigrantes. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXIII, 223-237.

Duarte, M. (2011). Violência doméstica e sua criminalização em Portugal: obstáculos à aplicação da lei. *Sistema Penal e Violência*, 3(2), 1-12.

Duarte, V.M. (2002). Violência Conjugal: o Pacto de Silêncio Uma reflexão sociológica sobre o impacto da legislação penal portuguesa no crime de violência conjugal. *Sociedade e Cultura* 4, *Cadernos do Noroeste, Série Sociologia*, 18(1-2), 229-244.

European Institute for Gender Equality. (2019). *Gender based violence – A guide to risk assessment and risk management of intimate partner violence against women for police* (1ªEd.). Luxemburgo. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications/guide-risk-assessment-and-risk-management-intimate-partner-violence-against-women-police>

Flick, U. (2009). Verbal Data. In U. Flick (Ed.), *An introduction to qualitative research* (4ªEd., pp. 147-218). Los Angeles. Sage.

Galvani, F. (2018). Bridging the Implementation Gap in Poor Areas: A study of how municipal socio-economic characteristics impact intergovernmental policy implementation. *Social Policy & Administration*, 52(1), 408-433.

Gil, A.C. (1989). O delineamento da pesquisa. In A.C.Gil (Ed.), *Métodos e Técnicas de pesquisa social* (2ªEd., pp.70-80). São Paulo. Atlas.

Gomes, C., Fernando, P., Ribeiro, T., Oliveira, A., & Duarte, M. (2016). *Violência Doméstica: Estudo avaliativo das decisões judiciais*. (1ªEd.). Lisboa. CIG. <https://www.cig.gov.pt/2017/05/nova-publicacao-cig-violencia-domestica-estudo-avaliativo-das-decisoes-judiciais/>

Guerreiro, M.D., Patrício, J.A., Coelho, A.R., & Saleiro, S.P. (2015). Introdução. In M.D. Guerreiro (Ed.), *Processos de Inclusão de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica* (pp.1-2). Lisboa. CIES-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/8879/1/Livro%20PIMVVD.pdf>

Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. (2ªEd.). Londres. Sage.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. (3ªEd.). Nova York. Oxford University Press.

Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.

Instituto Nacional de Estatística (2012). *Censos 2011 Resultados Definitivos - Região Centro*. (1ªEd.). Lisboa. Instituto Nacional de Estatística, I.P. https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=156644135&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554

Jacinto, R. (1995). O mundo rural e o seu desenvolvimento. *Cadernos de Geografia*, (14), 143-145.

Klijn, E.-H. (2009). Policy and Implementation Networks. In S. Croper, M. Ebers, C. Huxham, & P. S. Ring (Eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations* (pp.1-49). Nova York. Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199282944.001.0001.

Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. (1ªEd.). Nova York. Palgrave Macmillan.

Koliba, C. J., Meek, J. K., Zia, A., & Mills, R.W. (2019). Network Level Functions. In D.H. Rosenbloom (Ed.), *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (2ªEd., pp.143-162). Nova York. Routledge.

Lima, L.L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.

Lopes, F. D., & Baldi, M. (2009). Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Revista de Administração Pública*, 43(5), 1007-1035.

Magalhães, M.J., Castro, Y.R., Cruz, A.L., & Forte, A.I.C. (2015). Nos caminhos da violência de género e doméstica. In A. Torres, H. Sant`Ana & D. Maciel (Organizadoras), *Estudos de Género numa perspectiva interdisciplinar* (1ªEd., pp.49-62). Lisboa. Mundos Sociais.

Marques, R.M.P. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada: Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o*

Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora. [Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14120>

Matos, M. A.V. (2006). *Violência nas relações de intimidade: Estudo sobre a mudança psicoterapêutica na mulher* [Tese de Doutoramento, Universidade do Minho]. Repositório Institucional da Universidade do Minho. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/5735>

May, P.J. (2003). Policy Design and Implementation. In B.G.Peters & J. Pierre (Organizadores), *Handbook of Public Administration* (1ªEd., pp. 223-233). Londres. Sage Publications.

Mota, L.F., & Bittencourt, B. (2019). Governação Pública em Rede – Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *Tempo Social*, 31(2), 199-219.

Mota, L. F. O. (2020). Estudos de Implementação de Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133-150.

Mota, L. F. O. (2016). *O Desafio da Metagovernança na Implementação de Políticas Públicas: (in)compatibilidades entre estilos de governação e estratégias de coordenação no domínio da educação e formação de adultos em Portugal* [Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/12745?locale=en>

Neri, E.L. (2013). Redes de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica no Brasil e em Portugal. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, (395), 1-18.

Oliveira, G.M., Vidal, D.G., Ferraz, M.P., Cabeda, J.M., Pontes, M., Maia, R.L., Calheiros, J.M., & Barreira, E. (2019). Measuring Health Vulnerability: An Interdisciplinary Indicator Applied to Mainland Portugal. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(4121), 1-18.

- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2ªEd., pp. 21-64). Boulder. Westview Press.
- O'Toole, L. J. Jr. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. In B.G.Peters & J. Pierre (Organizadores), *Handbook of Public Administration* (1ªEd., pp. 234-244). Londres. Sage Publications.
- Peek-Asa, C., Wallis, A., Harland, K., Beyer, K., Dickey, P., & Saftlas, A. (2011). Rural Disparity in Domestic Violence Prevalence and Access to Resources. *Journal of Women's Health*, 20(11), 1743-1749.
- Peters, B.G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (Eds.). (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. (2ªEd.). Los Angeles. Sage.
- Poiares, N.C.L.B. (2014). *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: o caso da violência doméstica em Portugal* [Tese de Doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Institucional Científico do IPBeja. <https://repositorio.ipbeja.pt/handle/20.500.12207/4870>
- Porto, M., & Costa, F.P. (2010). Lei Maria da Penha: As representações do judiciário sobre a violência contra as mulheres. *Estudos de Psicologia*, 27(4), 479-489.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Raposinho, D., & Mota, L.F. (2019). The challenging implementation of World Heritage Historic Centres' preservation programmes: a comparative case-study analysis in Portugal. *The Historic Environment: Policy & Practice*, 10(2), 178-197.
- Rittel, H.W.J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Rodrigues, J. A. (1983). Continuidade e mudança nos papéis das mulheres urbanas portuguesas: emergência de novas estruturas familiares. *Análise Social*, XIX(77-78-79), 909-938.

Sabatier, P.A. (2007). The need for better theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2ªEd., pp. 3-17). Boulder. Westview Press.

Silva, A.C., Proença, A., Negreiro, M., & Guerreiro, R. – Sociedade de Consultores Augusto Mateus e Associados. (2017). O mundo rural e o desenvolvimento económico e social de Portugal: Uma agenda para o futuro. (1ªEd.). Idanha-a-Nova. Câmara Municipal de Idanha-a-Nova. <https://www.esgra.pt/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Mundo-Rural.pdf>

Silva, L.F. (1991). O direito de bater na mulher — violência interconjugal na sociedade portuguesa. *Análise Social*, XXVI(111), 385-397.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. In E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (1ªEd., pp.1-21). Nova York. Palgrave Macmillan.

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). The governance debate and the rise of interactive governance. In J. Torfing, B.G. Peters, J. Pierre, & E. Sørensen (Eds.), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm* (1ªEd., pp.9-32). Nova York. Oxford University Press.

Wendt, S., & Hornosty, J. (2010). Understanding contexts of family violence in rural, farming communities: Implications for rural women's health. *Rural Society*, 20(1), 51-63.

Winter, S. (2012a). Introduction. In. G. Peters & J. Pierre (Organizadores), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2ªEd., pp. 227-235). Londres. Sage.

Winter, S. (2012b). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In. G. Peters & J. Pierre (Organizadores), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2ª Ed., pp. 237-250). Londres. Sage.

Yin, R.K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. (4ªEd.). Porto Alegre. Bookman.

COMUNICAÇÕES ELETRÔNICAS EM CONFERÊNCIAS

Amâncio, L. (1998, Dezembro 5-6). *O feminismo português no final do séc. XX – um olhar sobre o passado ausente e a promessa do futuro* [Painel]. Movimento Feminista em Portugal, Lisboa. <http://umarfeminismos.org/images/stories/pdf/seminariomovfeminista.pdf>

Balestro, M.V., Vargas, E.R., & Junior, E.V.M. (2007, Novembro 21-23). *Estratégias Comparativas em Estudos de Caso em Administração* [Apresentação de paper]. I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, Recife, 1-9. <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENEPQ422.pdf>

Carvalho, M.L., Barbosa, T.R.C.G., & Soares, J.B. (2010, Dezembro 8-10). *Implementação de Política Pública: Uma Abordagem Teórica e Crítica* [Apresentação de Paper]. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97020>

Dias, I. S. (2000, Abril 17-19). *A violência doméstica em Portugal: Contributos para a sua visibilidade* [Apresentação de paper]. IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/19973>

Grossi, P.K., Coutinho, A.R.C., Barros, T.O., Cunha, M., Picolli., G.Z., Gasparotto, G.P., & Duarte, J.F. (2014, Novembro 6-7). *A rede de Atendimento à mulher em situação de violência no meio rural: desafios para a intervenção profissional* [Apresentação de paper]. Anais do II SERPINF – Seminário Regional Políticas Públicas, Intersetorialidade e família: formação e intervenção profissional, Rio Grande do Sul. <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8150>

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2014). *Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia - Síntese dos resultados*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_pt.pdf

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2016). *Violência Doméstica: implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno – Manual Pluridisciplinar*. http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Violencia-Domestica-CEJ_p02_rev2c-EBOOK_ver_final.pdf

Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres da Assembleia Geral das Nações Unidas (1993). <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracaoviolenciamulheres.pdf>.

European Institute for Gender Equality. (2015). *Strategic framework on violence against women 2015-2018*. <https://eige.europa.eu/publications/strategic-framework-violence-against-women-2015-2018>

George, A., & Harris, B. (2014). *Landscapes of violence: Women surviving family violence in regional and rural Victoria*. https://www.deakin.edu.au/_data/assets/pdf_file/0003/287040/Landscapes-of-Violence-online-pdf-version.pdf

Instituto Nacional de Estatística. (2014). *Tipologia de Áreas Urbanas - Relatório Técnico*. Instituto Nacional de Estatística smi.ine.pt.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. Washington, IBM Center for the Business of Government. <http://www.businessofgovernment.org/report/managers-guide-choosing-and-using-collaborative-networks>.

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres. (2017). *Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência*

doméstica (brochura) // Convenção de Istambul //
<https://plataformamulheres.org.pt/artigos/direitos-humanos/convencao-istambul/>

Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence, adotada pelo Comité de Ministros a 30 de Abril de 2002, no 794º Encontro de Ministros.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280915&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Sistema de Segurança Interna (2019). *Relatório Anual de Segurança Interna*
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2019->

Wendt, S., Chung, D., Elder, A., & Bryant, L. (2015). *Seeking help for domestic violence: Exploring rural women's coping experiences*. (Issue 4). Australia's National Research Organisation for Women's Safety. <http://www.anrows.org.au/publication/seeking-help-for-domestic-violence-exploring-rural-womens-coping-experiences-state-of-knowledge-paper/>.

World Health Organization. (2019). *RESPECT WOMEN: Preventing violence against women*. Geneva: World Health Organization. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/respect-women-preventing-violence-against-women-en.pdf?la=en&vs=5901>

LEIS E RESOLUÇÕES

Decreto Lei 48/95. Diário da República: Série I-A de 1995-03-15, n.º 63 (1995).
<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/185720/details/normal?l=1>

Lei nº 112/2009 da Assembleia da República. Diário da República: Série I de 2009-09-16, n.º 180 (2009). <https://dre.pt/home/-/dre/490247/details/maximized>

Lei n.º 61/1991 da Assembleia da República. Diário da República: Série I-A de 1991-08-13, n.º 185 (1991). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/676036/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros 55/99. Diário da República: Série I-B de 1999-06-15, n.º 137 (1999). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/308998/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros 88/2003. Diário da República: Série I-B de 2003-07-07, n.º 154 (2003). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/666708/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros 83/2007. Diário da República: Série I de 2007-06-22, n.º 119 (2007). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/638881/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros 100/2010. Diário da República: Série I de 2010-12-17, n.º 243 (2010). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/306432/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013. Diário da República: Série I de 2013-12-3, n.º 253 (2013). <https://dre.pt/pesquisa/-/search/483890/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018. Diário da República: Série I de 2018-05-21, n.º 97 (2018). Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/115360036/details/maximized>

PÁGINAS DA INTERNET

Alto Comissariado para as Migrações. (2020, 10/01). *Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM)*. <https://www.acm.gov.pt/pt/-/rede-claii-centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-imigrant-3>

Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (2020, 03/26). *Violência Doméstica*. <http://www.apav.pt>

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2020d, 09/ 20). *Atribuições*. <https://www.cig.gov.pt/a-cig/atribuicoes/>

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2020a, 09/ 20). *Missão, Visão e Valores*. <https://www.cig.gov.pt/a-cig/missao/>

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2020c, 09/ 20). *Serviço de Informação às Vítimas de Violência Doméstica*. <https://www.cig.gov.pt/servicos/servico-de-informacao-as-vitimas-de-violencia-domestica/>

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2020b, 09/ 20). *Violência Doméstica e de Género – Protocolos CIG*. <https://www.cig.gov.pt/acoes-no-terreno/protocolos/violencia-domestica/>

Guarda Nacional Republicana. (2020b, 10/01). *Atribuições da Guarda Nacional Republicana*. https://www.gnr.pt/atrib_seguranca.aspx

Guarda Nacional Republicana. (2020a, 10/01). *Guarda Nacional Republicana*. <https://www.gnr.pt/missao.aspx>

Guarda Nacional Republicana. (2020c, 10/01). *O Policiamento Comunitário e os Programas Especiais na GNR*. https://www.gnr.pt/ProgEsp_main.aspx

Instituto do Emprego e Formação Profissional. (2020, 10/01). *A Instituição*. <https://www.iefp.pt/instituicao>

Organização das Nações Unidas Mulheres Brasil (2020, 01/20). *Conferências Mundiais da Mulher*. <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres. (2019,11/25). *Convenção de Istambul*. <https://plataformamulheres.org.pt/artigos/direitos-humanos/convencao-istambul/>

Polícia de Segurança Pública. (2020c, 10/01). *A Violência Doméstica e a Polícia de Segurança Pública*. <https://www.psp.pt/Pages/atividades/programa-violencia-domestica.aspx>

Polícia de Segurança Pública. (2020a, 10/01). *O que é a PSP?* <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/quem-somos/o-que-e-a-psp.aspx>

Polícia de Segurança Pública. (2020b, 10/01). *O que é Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade?* <https://www.psp.pt/Pages/atividades/MIPP.aspx>

Segurança Social. (2020b, 10/01). *Instituto da Segurança Social- Quem Somos.* <http://www.seg-social.pt/quem-somos3>

Segurança Social. (2020a, 10/01). *Objetivos e Princípios.* <http://www.seg-social.pt/objectivos-e-principios>

7.ANEXOS

Anexo 1 - Guiões Entrevistas

Guião entrevista para representante da GNR

- Quais são as atribuições da GNR no que diz respeito à violência doméstica?
- De que maneira o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações a serem desenvolvidas pela GNR em matéria de violência doméstica?
- Quais são os tipos de capacitação às quais os agentes da GNR são submetidos (em termos de recursos e competências atribuídas) referente à legislação na área da violência doméstica?
- De que maneira a GNR se articula com os demais equipamentos da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, tanto os de nível central (ex: CIG), como os de nível territorial?
- Em sua opinião, os recursos financeiros e humanos disponibilizados a GNR são suficientes ou não para desenvolver o trabalho na área da violência doméstica?
- Quais fatores facilitam a concretização dos objetivos do trabalho desenvolvido com as mulheres vítimas de violência doméstica no município de atuação?
- Quais fatores dificultam a concretização dos objetivos do trabalho desenvolvido com as mulheres vítimas de violência doméstica no município de atuação?
- A GNR obtém feedback das ações executadas? De que forma?

Guião entrevista para representante da PSP

- Quais são as atribuições da PSP no que diz respeito à violência doméstica?
- De que maneira o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações a serem desenvolvidas pela PSP em matéria de violência doméstica?
- Quais são os tipos de capacitação às quais os agentes da PSP são submetidos (em termos de recursos e competências atribuídas) na área do combate e prevenção da violência doméstica?

- De que maneira a PSP se articula com as demais instituições da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, tanto os de nível central (ex: CIG), como os de nível territorial?
- Em sua opinião, os recursos financeiros e humanos disponibilizados à PSP são suficientes para desenvolver o trabalho na área da violência doméstica?
- Quais fatores facilitam a concretização dos objetivos do trabalho desenvolvido com as vítimas de violência doméstica no município de atuação?
- Quais fatores dificultam a concretização dos objetivos do trabalho desenvolvido com as vítimas de violência doméstica no município de atuação?
- De que forma a PSP divulga as suas ações e respectivos resultados no âmbito da sua atuação relacionada com a violência doméstica?
- De que forma a PSP se mantém informada das ações desenvolvidas pelas outras instituições da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica?

Guião entrevista para representante da CIG

- Quais são as atribuições da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género em matéria de violência doméstica?
- Quais são as atividades desenvolvidas pela CIG em relação à violência doméstica?
- De que forma o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações desenvolvidas no equipamento?
- Quais são os recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponibilizados à CIG? Em sua opinião, esses recursos são suficientes ou não para a prossecução dos objetivos da política?
- Como se dá a articulação da CIG com os demais equipamentos da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica?
- Os cidadãos envolvem-se nas ações desenvolvidas pela CIG em matéria de violência doméstica? De que forma?
- A CIG obtém de feedback das ações executadas em relação à violência doméstica? De que forma?

- Quais são os fatores facilitadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher considerando diferentes tipologias de contexto local (municípios urbanos e rurais), levando também em conta o contexto socioeconômico desses municípios, o financiamento?
- Quais são os fatores dificultadores/entraves à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher considerando diferentes tipologias de contexto local (municípios urbanos e rurais), levando também em conta o contexto socioeconômico desses municípios, o financiamento?

Guião entrevista para representantes das Câmaras Municipais

- Quais são as atribuições da Câmara Municipal em matéria de violência doméstica?
- Quais são as atividades desenvolvidas pela Câmara Municipal em relação à violência doméstica?
- Quais são os tipos de recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponíveis para o desenvolvimento do trabalho com mulheres em situação de violência doméstica? Em sua opinião, tais recursos são suficientes para a prossecução dos objetivos?
- De que maneira ocorre a articulação da Câmara Municipal com os demais serviços da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica?
- De que maneira o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações a serem desenvolvidas na Câmara Municipal em matéria de violência doméstica?
- Os cidadãos envolvem-se nas atividades desenvolvidas pela Câmara Municipal? De que forma?
- A Câmara Municipal obtém algum tipo de feedback das ações executadas? De que forma?
- Qual a sua compreensão acerca do que seja a territorialização proposta pela Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND)? Em sua opinião, ela vem ocorrendo?

- Quais são os fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- Quais são os entraves/maiores desafios à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?

Guião entrevista para técnicos(as) IEFP

- Quais são as atribuições do equipamento em matéria de violência doméstica?
- Quais são as atividades desenvolvidas pelo equipamento em relação à violência doméstica?
- Quais são os tipos de recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponíveis no serviço para o atendimento das mulheres em situação de violência doméstica? Em sua opinião, tais recursos são suficientes para a prossecução dos objetivos?
- De que maneira ocorre a articulação do equipamento com os demais serviços da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica?
- De que maneira o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações a serem desenvolvidas na instituição em matéria de violência doméstica?
- Os cidadãos envolvem-se nas atividades desenvolvidas pelo serviço? De que forma?
- O serviço obtém algum tipo de feedback das ações executadas? De que forma?
- Quais são os fatores facilitadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- Quais são os entraves/maiores desafios à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- São recebidos apoios recebidos por parte de organismos do Governo Central e Local? De que tipo?

Guião entrevista para gestores(as) dos serviços de atendimento às vítimas

- Qual é o papel da gestão no desenvolvimento da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no interior do serviço?
- Quais são os tipos de recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponíveis no serviço para o atendimento das mulheres em situação de violência doméstica? Em sua opinião tais recursos são suficientes para a prossecução dos objetivos?
- De que maneira ocorre a articulação da gestão deste serviço com os demais gestores dos diferentes serviços da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica?
- Quais são os desafios à coordenação no tocante a esta política pública?
- Os cidadãos envolvem-se nas atividades desenvolvidas pelo serviço? De que forma?
- A gestão obtém algum tipo de feedback das ações executadas pelo serviço? De que forma?
- Qual a sua compreensão acerca do que seja a territorialização proposta pela Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND)? Em sua opinião, ela vem ocorrendo?
- Quais são os fatores que facilitam a implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- Quais são os entraves/maiores desafios à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- São recebidos apoios recebidos por parte de organismos do Governo Central e Local? De que tipo?

Guião entrevista para representante do ISS

- Quais são as atribuições do ISS em matéria de violência doméstica?
- Quais são as atividades desenvolvidas pelo ISS em relação à violência doméstica?

- De que forma o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações desenvolvidas no equipamento?
- Quais são os recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponibilizados ao ISS? Em sua opinião, esses recursos são suficientes ou não para a prossecução dos objetivos da política?
- Como se dá a articulação do ISS com os demais equipamentos da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica?
- Os cidadãos envolvem-se nas ações desenvolvidas pelo ISS em matéria de violência doméstica? De que forma?
- O ISS obtém de feedback das ações executadas em relação à violência doméstica? De que forma?
- Quais são os fatores facilitadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?
- Quais são os fatores dificultadores/entraves à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconómico, financiamento)?

Guião entrevista para Técnicos(as) dos equipamentos de atendimento às vítimas (incluindo Serviço Nacional de Saúde e serviço de apoio ao imigrante)

- Quais são as atribuições do equipamento em matéria de violência doméstica?
- Quais são as atividades desenvolvidas pelo equipamento em relação à violência doméstica?
- Qual é a origem dos recursos para manutenção do equipamento: público, privado, parceria público-privada?
- Quais são os tipos de recursos (financeiros, humanos, logísticos, pedagógicos, etc.) disponíveis no serviço para o atendimento das mulheres em situação de violência doméstica? Em sua opinião, tais recursos são suficientes para a prossecução dos objetivos?

- De que maneira ocorre a articulação do equipamento com os demais serviços da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica?
- De que maneira o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2018-2021 orienta as ações a serem desenvolvidas na instituição em matéria de violência doméstica?
- Os cidadãos envolvem-se nas atividades desenvolvidas pelo serviço? De que forma?
- O serviço obtém algum tipo de feedback das ações executadas? De que forma?
- Qual a sua compreensão acerca do que seja a territorialização proposta pela Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (ENIND)? Em sua opinião, ela vem ocorrendo?
- Quais são os fatores facilitadores da implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconômico, financiamento)?
- Quais são os entraves/maiores desafios à implementação da política de enfrentamento da violência doméstica contra a mulher no município de atuação (levando em conta contexto socioeconômico, financiamento)?
- São recebidos apoios recebidos por parte de organismos do Governo Central e Local? De que tipo?

Anexo 2 – Declaração de Consentimento Informado

Declaração de Consentimento Informado

Pesquisadora

Lorena Dandara Dutra Villa

Aluna do Mestrado de Ciência Política da Universidade de Aveiro

l.villa@ua.pt

Orientador

Doutor Luís Filipe Mota

Investigador, Universidade de Aveiro

luismota@ua.pt

Informação para os Participantes

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa acerca da implementação da política pública de atendimento à mulher vítima de violência doméstica ao nível local em Portugal. Esta folha de informação descreve os objetivos do estudo e fornece uma descrição do seu envolvimento e dos seus direitos como participante.

1. Finalidade do estudo

O objetivo deste estudo é analisar a implementação da política pública de atendimento à mulher em situação de violência doméstica ao nível local. Espera-se com este trabalho poder contribuir para aprimorar e especializar a intervenção a nível territorial e possibilitar a reflexão sobre o atendimento dispensado à mulher em situação de violência doméstica nos municípios, refletindo acerca das orientações da política aplicadas ao contexto local.

2. Uso da informação

Usaremos a informação recolhida para redigir uma dissertação de mestrado em Ciência Política, artigos e demais tipos de publicações científicas sobre a implementação da política de atendimento à mulher vítima de violência doméstica em Portugal.

3. Métodos de pesquisa

O método escolhido para recolher informação para este estudo é a entrevista semiestruturada presencial e, excecionalmente, por telefone ou Skype. O nosso objetivo é construir e formalizar uma narrativa de análise baseada no conhecimento público e profissional dos entrevistados sobre estas matérias. Sempre que for consentido pelos entrevistados, usaremos um gravador de voz para registar a conversa de modo a proporcionar uma análise mais fidedigna do seu conteúdo.

4. Confidencialidade

Os registos deste estudo serão mantidos em confidencialidade. Nenhuma identidade individual será usada em relatórios ou publicações resultantes do estudo. As pessoas entrevistadas receberão códigos que serão usados em todos os registos e relatórios verbais e escritos. Os contextos locais em análise serão igualmente mantidos em sigilo. As instituições ou organizações envolvidas serão citadas, sempre que necessário. De igual forma, serão dados códigos a todos os arquivos digitais, transcrições e resumos e estes serão armazenados separadamente de qualquer nome ou outra identificação direta dos participantes. Apenas os investigadores envolvidos na pesquisa terão acesso aos arquivos e aos registos digitais ou de áudio.

5. Disponibilidade do estudo

Se desejar, poderá receber uma cópia dos documentos finais desta pesquisa, que disponibilizaremos aos participantes neste estudo, para que tenha a oportunidade de sugerir correções ou alterações, se necessário.

6. Participação voluntária

A sua participação neste projeto de investigação é voluntária. Pode recusar responder a qualquer pergunta que lhe seja colocada e solicitar que seja desligada a gravação a qualquer momento. Poderá também se retirar em qualquer momento da entrevista, por qualquer motivo e sem qualquer prejuízo. Igualmente, poderá desistir da participação a qualquer tempo, durante o desenvolvimento do estudo.

Nome e assinatura do entrevistador:

Nome: _____

Assinatura _____ Data _____

Nome e assinatura do entrevistado:

Nome: _____

Assinatura _____ Data _____