



ENCONTRANDO-SE ABERTO PERÍODO DE CONSULTA PÚBLICA RELATIVO AO PROJETO DO V PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÉNERO 2014-2017, VEM A UMAR ENVIAR PARECER SOBRE O MESMO O QUE O FAZ NOS SEGUINTE TERMOS:

I. NOTA PRÉVIA:

A UMAR lamenta que o Plano em análise não tenha integrado como essencial, na sua elaboração e fase prévia à mesma, a participação das ONG e nestas particularmente as que trabalham na defesa dos direitos das mulheres. De facto, o reconhecimento do papel das ONG não se pode reduzir à letra do texto proposto. Esse reconhecimento faz-se também pela sua inclusão e parecer no desenhar das políticas, pela sua participação e contributo no delinear das ações a implementar, valorizando o seu conhecimento e experiência, advindo da sua participação ativa no combate às discriminações, na produção de saber e conhecimento e na sua ação quotidiana.

Neste sentido, consideramos que uma tal abordagem e orientação não se encontram asseguradas por via da presente consulta pública.

Na mesma esteira entendemos que o prazo administrativo imposto para pronúncia do presente Plano coarta a participação das organizações públicas e privadas na definição das estratégias, medidas e ações, limitando e constringendo a partilha e discussão interna com impactos negativos ao nível no seu envolvimento na execução e implementação das medidas e alcançar dos objetivos propostos.

Alertamos também para o facto de o Plano não avançar com indicadores claros de concretização, quer em termos qualitativos quer quantitativos, nem fazer referência a uma abrangência territorial das medidas.

II. Designação atribuída ao Plano Nacional

1. Como vimos defendendo, a violência exercida contra as mulheres no espaço doméstico não pode ser descontextualizada das questões de género, as quais estão na base das discriminações em que se funda a violência exercida contra as mulheres, quer no espaço público, quer particularmente e neste contexto, no espaço privado.

Nesta linha de pensamento congratulamo-nos com o facto da violência de género surgir, e pela primeira vez, na designação de um Plano Nacional contra a violência. Todavia, e como explicitaremos adiante, esta designação não se traduz em medidas necessárias para as dimensões da violência de género não contempladas na violência doméstica.

2. Na mesma linha de conclusão parece-nos acertada a introdução da prevenção como essencial no combate à violência doméstica. A este propósito sempre se dirá que para além de surgir na designação do Plano, é demanda que a prevenção se imponha como estratégia inequívoca, por mais ajustada, na alteração do paradigma de intervenção e como primado numa sociedade e de um Estado que tudo fará no sentido da diminuição e eliminação da violência de género, incluindo a violência doméstica. Porém, no que concerne às medidas, esta mudança de paradigma não se consubstancia, como explicitaremos infra.

III. Inclusão no Plano, de diferentes formas de violência de género contra as mulheres

A este respeito esta organização pronunciou-se anteriormente, designadamente por ocasião de consulta no âmbito da elaboração de Planos

anteriores tendo defendido, como mantem, que a violência exercida contra as mulheres, incluindo a violência doméstica, não se esgota neste tipo de discriminação e crime perpetrado, particularmente, contra as mulheres. De facto, quer no espaço da intimidade, da família, mas também da sociedade, outros crimes são praticados contra as mulheres, violando, nomeadamente, a sua liberdade, a sua integridade física, psicológica e a sua segurança. Neste sentido, afigura-se-nos ajustada, não só na esteira da Convenção de Istambul, mas por filosofia de ação, a integração de outras formas de violência contra as mulheres num instrumento de política nacional conducente à definição de estratégias de combate e prevenção da violência doméstica e de género.

Porém e a este propósito afigura-se-nos que, num tal entendimento, outras formas de violência contra as mulheres para além das consideradas na designação “vítimas de agressão sexual” devem ser incluídas num Plano que visa a prevenção e o combate à violência de género, designadamente, o assédio sexual, a perseguição (*stalking*) e o femicídio.

Defendemos ainda a inclusão no presente Plano da questão relativa ao casamento forçado. Efetivamente, esta é uma área em que Portugal, e no âmbito das políticas públicas, não se têm dedicado particular atenção e trabalho, salientando-se nesta matéria a situação vivenciada em comunidades ciganas. De facto, parece-nos ajustado e merecedor de especial acuidade, medidas e ações destinadas a potenciar os direitos das meninas e jovens ciganas à educação, à livre escolha e à sua participação e envolvimento na sociedade.

Neste sentido defendemos que o presente Plano deveria atender à violação dos direitos de meninas, jovens e mulheres ciganas incluindo intervenção no sentido de potenciar discussão e envolvimento das comunidades na alteração do *status quo*.

IV. Integração do III Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação

A UMAR corrobora o entendimento de que a Mutilação Genital Feminina (MGF) consubstancia uma das formas de violência contra as mulheres, assente na multifacetada discriminação de género. Uma das mais graves formas de violação dos direitos humanos das mulheres, esta forma de violência ofende meninas, raparigas e mulheres de forma permanente e definitiva, incapacitando-as do gozo pleno do seu corpo, afetando não só os seus direitos sexuais e reprodutivos, como não raras vezes, ceifando-lhes as vidas.

Neste sentido, a opção de enquadrar a MGF no chapéu de um Plano Nacional que visa não só o combate à violência doméstica, mas à violência de género e tendo em conta as estratégias enquadradas na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, apresenta-se como estratégia a seguir.

Porém, entendemos igualmente que não se pode trabalhar a MGF sem a estreita cooperação com as questões da igualdade de género e a imigração. Assim sendo, e para uma intervenção cabal no âmbito da MGF afigura-se central e necessária a conexão com os Planos Nacionais em matéria de igualdade e imigração (V Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação e, III Programa para a Integração de Imigrantes).

Não obstante o que deixamos escrito a respeito da inclusão no âmbito de um PNPCVD/VG, e como contributo a uma discussão nesta matéria, sempre se dirá que em nosso entender, a MGF poderia surgir em Plano autónomo. A base teórica desta opção assenta a sua fundamentação na seguinte linha de pensamento e constatações:

A MGF é uma grave violação dos direitos humanos de mulheres e meninas, inscrevendo-se numa matriz cultural que, em Portugal, se enquadra nos designados grupos culturais “minoritários”. Neste princípio, afigura-se-nos que um plano autónomo no que à MGF diz respeito, pela ênfase necessária a uma hermenêutica diatópica no trabalho e intervenção nesta matéria, facilitaria a criação de condições para a emergência de reais protagonistas no seio das comunidades e não apenas uma visão penalizadora por parte da cultura e sociedade dominantes.

A autonomização desta intervenção deveria assentar em metodologias de diálogo multi e intercultural, que permitissem caminhar para a sua erradicação.

Os estudos mostram que a MGF passou de ritual de passagem na puberdade (integrada noutras práticas coletivas para meninas e meninos) para uma mutilação exercida em bebés dos 0-3 anos de idade, construindo-se como forma de resistência cultural à cultura dominante. Neste sentido, defendemos que o combate a estas práticas de violência contra mulheres e meninas poderia ser autonomizada, exigindo especialistas com formação na intervenção multi e intercultural, com profundas preocupações éticas e de envolvimento de todas as forças vivas das comunidades.

V. Da metodologia de Implementação

Afigura-se-nos ajustada a inclusão das ONG no grupo de trabalho que coadjuvará a entidade competente para a coordenação e monitorização do Plano, assim como de outras entidades que possam contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos e medidas a implementar no âmbito do V PNPCVDG.

VI. Das áreas estratégicas, objetivos, medidas e ações

No presente Plano valoriza-se a continuidade das áreas estratégicas, purgando medidas que se entendem já conseguidas e reforçando estratégias relativas a medidas as quais se pretende potenciar um especial enfoque ou aprofundamento.

Entendendo a metodologia e opções assumidas é nosso parecer que será de manter vigilância relativamente ao acervo adquirido porquanto, embora alcançadas não se encontram consolidadas.

VI. 1. Área estratégica 1: Prevenir, Sensibilizar e Educar

Cumpramos afirmar que não obstante a designação do Plano afirmar a prevenção como política estratégica de intervenção no combate à violência doméstica e

de género, da leitura das medidas e ações propostas resulta, mais uma vez, que é a sensibilização a estratégia de prevenção adotada.

Ora, em nosso entender estes dois conceitos, sensibilização e prevenção, não se devem confundir. Desde logo porque sensibilização e prevenção servem objetivos distintos.

Sendo inegável a importância da sensibilização e dos seus efeitos positivos traduzidos numa maior visibilidade do tema, na consciência da sua existência como problema, em suma, do dotar as pessoas de mais informação, não podemos com isto pretender alcançar o objetivo visado pela prevenção: a alteração de valores, comportamentos e atitudes.

Efetivamente uma estratégia de prevenção assenta na lógica de alterar valores, comportamentos e atitudes. Ora, tal só poderá ser conseguido por via da implementação de programas de prevenção primária, de forma continuada e prolongada no tempo (desde o pré-escolar), possibilitando o treino de competências, em articulação com uma formação para a igualdade de género, o empoderamento das raparigas, e de forma integrada, relevando aqui a importância destes programas serem desenhados para a especificidade do sistema educativo português, com a comunidade educativa no seu todo e contando com o apoio de entidades públicas mas também das ONG, pelo seu saber e experiência acumulada neste campo.

Sobre algumas das medidas em concreto diremos o seguinte e em síntese:

a) Denotam a ausência de uma perspectiva de prevenção que tenha em conta a necessidade de um trabalho sistematizado ao nível dos currícula: sequencial e abrangente, prolongado no tempo e articulado com outras áreas (curriculares e não curriculares) e respetivos currícula. Vejamos que as medidas: 1 – campanhas; 2 – seminários; 4, 9 e 10 - ações de sensibilização; correspondem a ações pontuais, que não conduzem à uma mudança cultural necessária a uma igualdade de direitos e respeito pelas mulheres pelos homens cuja

masculinidade não corresponde à hegemonia patriarcal. Mesmo a medida 6 – “ações de prevenção”, denota o paradigma da sensibilização.

b) Em nosso entender a elaboração de guiões pedagógicos (referida na Medida 5) deve estar a cargo de pedagogos/as, sendo que a criação de materiais informativos surte efeito quando construídos de forma adaptada e contextualizada com a cultura local.

c) Dever-se-ia, neste sentido, incentivar a criação de materiais informativos elaborados com a turma e com as pessoas com quem se vai trabalhar.

d) Promover ações de prevenção de forma isolada não muda valores, comportamentos e atitudes. Precisamos de um trabalho pedagógico prolongado no tempo, articulado e integrado entre várias disciplinas curriculares.

e) Ausência das ONG nas medidas de promoção de ações de prevenção, nomeadamente, nas medidas 6 e 16 parece-nos constituir uma perda de conhecimentos e de possibilidades de articulação entre a educação formal e a educação não formal. Escolas e Universidades beneficiam da interação e partilha de conhecimento, assim como tem sido mostrado pela diversidade de Seminários, Conferências e Congressos que têm sido realizados sobre violência de género e doméstica, organizados pelas ONG (de Direitos das Mulheres e LGBT), com a colaboração de investigadoras/es do Ensino Superior e Universitário — em número muito mais elevado do que as organizadas por estas instituições.

f) O conceito de *bullying* - A este propósito propõe-se uma discussão conceptual. Várias autoras/es apontam para a inadequação do conceito de *bullying* e indicam a necessidade da sua alteração, propondo o termo violência interpares. Estas autoras apontam para o risco que o conceito de *bullying* carrega, designadamente na cristalização da ideia de que o perpetrador do crime não muda — e demonizador da pessoa ofensiva —, na individualização do fenómeno, contraditório numa intervenção que, ainda de prevenção secundária e terciária, pode ter como impacte a perpetuação e não a desejada mudança de comportamento ao nível do contexto e meio escolar. Se foi considerado, pelas feministas, inadequado para caracterizar os agressores adultos, não podemos concordar com a sua aplicação para os grupos

adolescentes e jovens. A reeducação de ofensores de violência doméstica e de género tem de ser um caminho, com maior premência ainda, junto das camadas mais jovens.

g) Por fim, entendemos que a introdução de conteúdos disciplinares sobre violência doméstica e de género deveria ser transversal a todas as áreas do conhecimento e do saber.

VI.2. Área estratégica 2: Proteger as Vítimas e Promover a sua Integração

Medida 18. - A UMAR tem defendido a necessidade de criação de tribunais com competência mista especializada para processos de violência doméstica. Como bem sabemos, na situação em que é cometido crime de violência doméstica, existe uma multiplicidade de lides a serem decididas, nas quais existe uma mesma identidade quanto aos sujeitos.

No tocante à articulação entre jurisdições e a não ser possível, por ora, que num só tribunal se encontrem decididas as matéria crime, família e cível, entendemos que deve ocorrer alteração legislativa com o objetivo de garantir que esta articulação processual se concretize.

De acrescer que não raras vezes assistimos a decisões judiciais desarticuladas entre si, algumas mesmo contraditórias quanto ao seu efeito e com impacto negativo para as vítimas. Tal ocorrência denota, em especial em matéria cível, uma cegueira quanto ao impacto da violência nas crianças e jovens.

O entendimento de que o cometimento do crime diz respeito ao tribunal criminal e à relação entre duas pessoas, sem impacto nos/as filhos/as e sem consequência na fixação do regime de regulação de responsabilidades parentais, em especial quanto à determinação do regime geral de guarda conjunta tem, em nosso entender colocado as vítimas em situações de insegurança, em situações de revitimação.

Olhando a prática judicial e aos impactos diretos quer para as vítimas quer na qualidade de vida de seus/as filhos/as, é nosso entender que se impõe uma alteração nesta matéria não só nas práticas, mas também ao nível legislativo.

Medida 19.- Em nosso entender encontram-se já aplicadas metodologias de avaliação de risco. Não se trata pois de implementar, mas de consolidar, aprofundar e alargar a avaliação de risco como processo necessário e dinâmico, parte integrante da intervenção com vítimas de violência doméstica.

Medida 20. – Em nosso entender as ONG deveriam participar na implementação desta medida. De facto, as ONG lidam diariamente com crianças e jovens vítimas de violência vicariante, articulam com Comissões de Proteção de Crianças e Jovens integrando em vários territórios as modalidades de funcionamento quer restrita, quer alargada das CPCJ.

Medida 23. – A consolidação e alargamento do acolhimento de emergência devem ser acompanhados de consolidação e alargamento de estruturas de apoio de primeira linha em sede de atendimento e aprofundamento de diagnóstico, bem como de aumento dos recursos neste âmbito.

Em matéria de acolhimento de emergência sempre se dirá que as unidades de resposta à emergência devem ser distintas e deslocalizadas da resposta casa de abrigo. Contribuir-se-á, desta forma a preservação da localização o destas estruturas, questão relacionada com a segurança destes espaços e das suas/seus utilizadoras/es a curto, a médio e longo prazo. Tal não obsta que, em situações de especial vulnerabilidade e insegurança, as casas de abrigo não possam responder, pontualmente, a situações de emergência, disponibilizando acolhimento.

Medida 30. – A este propósito sempre se dirá que embora reconhecendo a maior adequação e celeridade na decisão relativa ao deferimento ou indeferimento do requerimento de proteção jurídica por parte dos serviços da segurança social, e em alguns casos em período inferior a uma semana, também constatamos a existência de redutos territoriais em que este prazo se aproxima e em alguns casos ultrapassa período correspondente ao ano civil. Há assim que manter o reforço na facilitação do acesso ao direitos e a consolidação deste, como direito das vítimas.

Sendo este Plano um plano de continuidade, reforço e maior especificação, entendemos que algumas das medidas previstas no IV PNCVD deveriam ter continuidade, dado não se encontrarem garantidos os direitos e as práticas por elas pretendidas, com consequências negativas para as vítimas, designadamente:

- À promoção de práticas que contribuam para uma melhor articulação entre o sistema de justiça, especificamente com o MP e a rede nacional de apoio.
- Implementação de protocolos de atendimento estandardizados para vítimas de violência doméstica: atendimento, encaminhamento e intervenção: urgências hospitalares e rede de cuidados primários.

Tratando-se da área estratégica “Proteger as Vítimas ...”, não podemos deixar de chamar a atenção para o facto do quotidiano prático revelar estarmos ainda longe de uma efetiva proteção das vítimas e promoção dos seus direitos, de forma abrangente. De facto, verificamos insuficiência de recursos humanos e técnicos para fazer face ao à totalidade dos apelos, inadequação da tipologia dos recursos existentes à diversidade de situações que chegam aos serviços, na continuação da revitimação espelhada na saída das vítimas de suas casas como única estratégia de segurança permanecendo o agressor em casa, inexistência de recursos localizados e de proximidade em todo o território nacional, o não encontro de soluções de proteção a nível da segurança e da justiça, em tempo útil e seguro e o persistente sentimento de desproteção sentido pelas vítimas ainda que já tenham recorrido às instancias oficiais.

Notamos o facto de que as idosas e os idosos são apenas referidas/os especificamente nas medidas da área 1 e da área 4. Não obstante também poderem inserir-se nas denominadas vítimas especialmente vulneráveis, nas áreas 1 e 4, sentiu-se a necessidade de especificar o que na área 2 poderá estar abrangido pela denominada especial vulnerabilidade.

A propósito da violência contra pessoas idosas deixaremos duas notas. A primeira, para reforçar uma das conclusões apontadas por estudos, os quais

têm vindo a constatar a ausência de respostas sociais adequadas a esta faixa etária, para a qual a casa de abrigo não é solução suficiente.

Alertamos ainda a constatação de uma leitura restritiva do 152º do C.P., por parte de alguns magistrados, retirando a algumas pessoas idosas o direito de serem vítimas de violência doméstica. Apesar da interpretação doutrinária nesta matéria, o facto é que o 152º explicita apenas os/as descendentes e não as/os ascendentes, pelo que as pessoas mais velhas e idosas, vítimas de filhos/as, genros e noras, só em caso de estarem doentes, incapacitados ou “vulneráveis”, têm sido considerados no âmbito do crime de violência doméstica, vendo-se prejudicadas/os nos seus direitos enquanto vítimas.

Como nota final relativa a esta área estratégica, valorizamos a previsão de medidas que visam a uma maior o aumento quantitativo e qualitativo das respostas, a qualificação profissional e as estratégias tendentes a uma melhoria da intervenção em primeira linha, na área da segurança.

VI. 3. Área estratégica 3: Intervir junto dos Agressores

Nesta área, entendemos que deveria ser incluída medida com vista à definição de um conjunto de linhas de orientação ética no trabalho com agressores.

De facto, verificamos algumas situações em que, no mesmo espaço em que se atendem e apoiam vítimas, desenvolve-se trabalho com agressores. Ora, se no nosso entender uma mesma entidade possa desenvolver trabalho com vítimas e trabalho com agressores, não nos parece que a mesma equipa técnica, possa realizar tal trabalho e que a intervenção com vítimas e o trabalho com agressores possa ocorrer no mesmo espaço físico.

Acautelando o impacto negativo resultante desta prática, propomos a definição de orientações neste âmbito.

VI. 4. Área estratégica 4: Formar e Qualificar profissionais

A formação e qualificação de profissionais e de forma continuada afigura-se-nos como essencial no apoio às vítimas e no combate à violência doméstica e de género.

A formação e qualificação de profissionais devem abranger todos os sectores e com particular enfoque, para além dos serviços de apoio a vítimas, todos os atores judiciais, entidades policiais e profissionais de saúde. Nas entidades policiais, e como vimos defendendo, a formação deverá abranger para além de profissionais de investigação, todos os agentes e guardas e em particular aqueles/as que respondem em primeira linha.

Nesta área entendemos que a formação destes públicos estratégicos deveria contar com o apoio e saber especializados das ONG, sendo que paralelamente, a formação de profissionais destas organizações ganharia se incluísse profissionais da área da justiça e da segurança.

VI. 5. Área estratégica 5: Investigar e Monitorizar

Corroboramos o entendimento de que o aprofundamento do conhecimento é determinante para a implementação das estratégias, avaliação de impactos e redefinição e priorização da intervenção.

No entanto, parece-nos redutor retirar as ONG, nomeadamente as dos Direitos as Mulheres, da possibilidade de contribuição nesta área estratégica. O conhecimento acumulado, assim como a realização de estudos que as ONGDM têm demonstrado não se compaginam com a sua ausência nas medidas incluídas na área 5. Diversas ONG com intervenção na área da violência doméstica e de género abrigam, no seu seio, investigadores/as que têm dado provas da qualidade do seu trabalho e produção científica.

VII. Sobre o III Programa de Ação para a Eliminação da MGF

Neste âmbito, a UMAR vem salientar o seguinte:

1. Tal como no III Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos e no V Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação também o III Programa de Ação para a Eliminação da MGF incluído no V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género é praticamente omissa em relação ao financiamento.

2. Destacamos negativamente o facto do grupo de trabalho intersectorial, responsável pelo II Programa de Ação, não ter reunido para, coletivamente, avaliar o II Programa e construir o III Programa de Ação.

3. Em nosso entender devem ser integradas no grupo de trabalho intersectorial associações de imigrantes das comunidades praticantes dado que a Uallado Folai deixou o grupo de trabalho intersectorial.

4. O III Programa de Ação para a Eliminação da MGF deve estar em estreita articulação com o III Programa para a Integração de Imigrantes.

5. Considera-se pertinente a inclusão no grupo de trabalho intersectorial quer da Procuradoria-Geral da República, quer da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

6. O documento deve ser revisto de forma a acolher uma linguagem inclusiva do ponto de vista do género, apesar de ser evidente o esforço já feito neste sentido.

7. *A medida 6:* deve incluir nas entidades envolvidas na sua execução as ONG, pois há que reconhecer o contributo que as ONG têm dado e poderão vir a dar para motivar os alunos e alunas a desenvolver trabalhos escolares sobre direitos humanos e práticas tradicionais nefastas. Deixar este trabalho no pelouro exclusivo da CIG parece-nos redutor.

8. *A medida 25:* deve incluir as ONG nas entidades envolvidas na sua execução.

ESTES SÃO, EM SUMA, OS CONTRIBUTOS DA UNIÃO DE MULHERES ALTERNATIVA E RESPOSTA NO ÂMBITO DA CONSULTA PÚBLICA DO V PNPCVD/VG.

Lisboa, 8 de Dezembro de 2013

A Direção da UMAR,