

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais
O Caso Português

Manuel Domingos Menezes da Silva

Tese Submetida como Requisito Parcial para a Obtenção do Grau de Doutor em
Serviço Social

Orientador:

Professor Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar do ISCTE –
Instituto Universitário de Lisboa

Lisboa, Novembro de 2017



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais
O Caso Português

Manuel Domingos Menezes da Silva

Júri:

Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Associada, ISCTE – Instituto
Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutora Antonia Picornell Lucas, Professora Titular de Universidad, Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de Salamanca

Doutor Manuel José Jacinto Sarmiento Pereira, Professor Associado com Agregação, Instituto
de Educação, Universidade do Minho

Doutor Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador, Diretor-Adjunto do CEJ –
Centro de Estudos Judiciários

Doutora Maria João Barroso Pena, Professora Auxiliar, ISCTE – Instituto Universitário de
Lisboa

Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar, ISCTE – Instituto Universitário de
Lisboa (Orientador)

Lisboa, Novembro de 2017

Para:

- *As crianças que, não obstante as agruras da vida, continuam a sonhar com o dia em que os seus pais lhes deem mimos, os acarinhem, amem e protejam;*
- *Os assistentes sociais que, de modo competente e com paixão, se empenham diariamente na proteção das crianças.*

Agradecimentos

“Só alcança quem não cansa”
(*Aquilino Ribeiro*).

O ex-libris do Mestre das *Terras do Demo* serviu de mote e acompanhou-me ao longo do caminho percorrido. Não obstante a solidão que o permeia, este percurso só foi possível de ser trilhado com a companhia de todos aqueles que, em espírito ou presencialmente, me foram dando o alento indispensável para contornar os escolhos com que, a espaços, me fui deparando. Assim, expresso a minha mais profunda gratidão a todos os que comigo caminharam no decurso deste itinerário sempre complexo e cansativo, mas que, aquando do seu término, se revela muito gratificante.

Ao meu orientador Professor Doutor *Jorge Ferreira* expresso público agradecimento por toda a confiança que em mim depositou. A sua orientação competente e eficaz, bem como o apoio dado no decorrer da investigação, consubstanciaram-se como indispensáveis para a realização da dissertação intitulada «*Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais: O Caso Português*».

Aos Coordenadores Regionais do Centro da *CNPDP CJ*, *Hélio Ferreira* e *Esmeralda Morgado*, agradeço a forma afável como me receberam, a disponibilidade demonstrada no acolhimento da investigação e os esforços enveredados na divulgação dos questionários pelas *CPCJ* que se encontram sob a sua responsabilidade.

Aos meus amigos e amigas que, nos seus locais de trabalho, se constituíram como extensões minhas, agradeço a boa vontade e o empenho depositados na divulgação, bem como no incentivo à colaboração dos colegas.

A todos os assistentes sociais que disponibilizaram o seu tempo para responderem ao questionário e participarem no *focus group*, agradeço a preciosa colaboração, pois sem a mesma não teria sido possível apreender a riqueza mediadora dos contextos de proteção em Portugal. As suas vivências, reflexões e, por consequência, os conhecimentos, saber-fazer e competências colocadas quotidianamente ao serviço das crianças, revelaram-se contributos valiosos para esta investigação.

Para os meus mais que tudo, aqueles que são o meu porto de abrigo, a minha gratidão é e será eterna. À minha *Bininha* agradeço pelo facto de, ante as minhas hesitações, ter sabido usar as palavras certas, os incentivos adequados que me ajudaram a tomar a decisão mais acertada. Mas, acima de tudo, e porque iremos falar muito de crianças, agradeço-lhe por ser o exemplo de mãe dedicada que toda a criança gostaria de ter. Ao meu *Manelito* agradeço o coração que tem, um coração que transpira bondade e preocupação com o bem-estar do outro. Ele conhece-me bem e, no momento certo, lá aparece a perguntar como é que eu estou. Essa atitude reconforta-me. Por fim, gostaria de agradecer a ambos a paciência que têm tido para comigo, entendendo e desculpando os meus titubeantes humores. Sei que não é fácil, mas, por isso mesmo, maior é o meu reconhecimento.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

Na presente investigação, analisamos as implicações das políticas neoliberais nas práticas dos assistentes sociais nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens com incidência na área territorial de abrangência da Coordenação Regional do Centro da CNPDPCJ. Realizamos uma análise e uma interpretação dos sistemas de proteção à criança numa perspetiva internacional, dando maior ênfase à realidade de Portugal e do Reino Unido. Analisamos os impactos das medidas de austeridade adotadas em Portugal na sua dimensão humana, problematizando o discurso profissional de modo a captar tanto a experiência no terreno ao nível da ação protetiva, como as influências da racionalidade neoliberal sobre o seu desempenho junto das crianças.

Utilizámos uma metodologia comprometida com os objetivos definidos e hipóteses de investigação, suportada no método dedutivo a fim de encetar uma análise teórico-crítica do neoliberalismo que nos permitiu perceber como essa racionalidade tem vindo a impactar o exercício profissional, e no método indutivo baseado na observação das vivências, dos significados e das interpretações desenvolvidas pelos profissionais das CPCJ sobre os seus contextos de intervenção. Utilizámos ainda a pesquisa bibliográfica, documental, as técnicas de inquérito por questionário e o focus group.

Concluimos que as políticas implementadas em Portugal, revelaram-se pouco adequadas ao nível social, dado que contribuíram para o aumento das situações de perigo experienciadas pelas crianças e para a degradação das condições sociolaborais dos assistentes sociais no sistema de proteção à criança. Relativamente às práticas nas CPCJ, verificámos que os profissionais evidenciam um conhecimento reflexivo, uma intervenção baseada no princípio da responsabilidade, entrega e dedicação. O interesse superior da criança e o modelo ecológico destacam-se como elementos preponderantes na avaliação do perigo. A falta de tempo, formação especializada e de recursos condiciona a concretização de um trabalho qualificado ao nível das competências parentais.

Palavras-chave: Austeridade; Crianças; Perigo; Proteção; Portugal; Neoliberalismo; Serviço Social.

Abstract

The present investigation analyses the implications of neoliberal policies on the practices of social workers in the Children and Young People Protection Commissions with a focus on the territorial area covered by the Regional Coordination Center of the CNPDPCJ. We carry out an analysis and interpretation of child protection systems from an international perspective, giving greater emphasis to the reality of Portugal and the United Kingdom. We analyse the impacts of the austerity measures adopted in Portugal in their human dimension, problematizing professional discourse in order to capture both the experience on the field at the level of the protective action and the influences of neoliberal rationality on its performance among children.

We used a methodology committed to the defined objectives and hypotheses of research, supported in the deductive method in order to initiate a theoretical-critical analysis of neoliberalism that allowed us to understand how this rationality has impacted the professional exercise, and the inductive method based on observation of the experiences, meanings and interpretations developed by CPCJ professionals about their intervention contexts. We also used bibliographical, documentary research, questionnaire survey techniques and the focus group.

We conclude that the policies implemented in Portugal have proved to be inadequate at the social level, since they have contributed to an increase in the danger situations experienced by children and to the deterioration of the socio-labor conditions of social workers in the child protection system. Regarding the practices in the CPCJ, we verified that the professionals show a reflexive knowledge, an intervention based on the principle of responsibility and dedication. The best interest of the child and the ecological model stand out as predominant elements in the assessment of the danger. The concretization of a qualified work at the parental level is conditioned by the lack of time, specialized training and resources conditions.

Keywords: Austerity; Children; Danger; Protection; Portugal; Neoliberalism; Social Work.

Índice

	Pág.
<i>Agradecimentos</i> _____	i
<i>Resumo</i> _____	iii
<i>Abstract</i> _____	iv
<i>Índice</i> _____	v
<i>Índice de Quadros</i> _____	viii
<i>Índice de Figuras</i> _____	viii
<i>Glossário de Siglas</i> _____	x
<i>Introdução</i> _____	1
Capítulo I – <i>As Políticas Neoliberais na Reconfiguração do Modelo de Estado</i>	
<i>Nota Introdutória</i> _____	17
1 – <i>Os «Credos» Neoliberais</i> _____	18
2 – <i>Agendas Políticas Neoliberais no Decurso do Século XXV</i> _____	23
2.1 – Primeiro Round: Rolling Back the State (1979-1997) _____	24
2.2 – Da Esperança à Desilusão: Governos Trabalhistas (1997-2010) _____	30
2.3 – O Regresso dos Conservadores (2010 até ao presente) _____	35
2.4 – As Reformas da Administração Pública Portuguesa na Passagem da Centúria de Novecentos para o Novo Milénio: Alguns Apontamentos Relativos a um Novo Modelo de Estado _____	37
Capítulo II – <i>Contemporaneidades do Serviço Social na Proteção à Criança num Contexto de Austeridade</i>	
<i>Nota Introdutória</i> _____	49
1 – <i>Investidas Neoliberais: «Experiências» do Serviço Social no Reino Unido</i> _____	50
2 – <i>Contemporaneidades do Serviço Social Português num Contexto de Austeridade</i> _____	62
3 – <i>Crianças em Risco: Olhares/Representações, Políticas e Práticas do Serviço Social</i> _____	72
3.1 – A Proteção à Infância no Reino Unido: (Des)Equilíbrios entre as Esferas do Bem-estar e da Proteção _____	72

	Pág.
3.1.1 – Perspetiva Neoliberal da Criança e da Família: Suas Influências sobre as Práticas do Serviço Social_____	90
3.2 – A Proteção das Crianças em Portugal: Evolução e Tendências_____	101
3.2.1 – Mediações da Intervenção do Serviço Social no Sistema de Proteção Português: Potencialidades e Condicionalismos de uma Prática Desafiante_____	128

Capítulo III – *Consequências Económicas e Humanas das Políticas de Austeridade:*

A Realidade das Famílias e Crianças Portuguesas

<i>Nota Introdutória</i> _____	145
1 – <i>Portugal: As Vontades de (Re)afundar um País?</i> _____	150
1.1 – Narrativas da Crise: A Culpa e a Inevitabilidade_____	150
1.2 – Winter Is Coming: Os Anos de Austeridade_____	153
1.3 – A Refundação das Funções Sociais do Estado_____	160
2 – <i>Destruição Criativa: Os Impactos Económicos e Sociais</i> _____	172
2.1 – Os Falhanços das Metas Austeritárias: Retrocessos e Recessão Económica_____	172
2.2 – Consequências Humanas de um Período Austeritário: Pais e Filhos da Recessão_____	177

Capítulo IV – *Práticas do Serviço Social com Crianças em Portugal: Labirintos*

de um Saber-fazer em Tempos Austeritários

<i>Nota Introdutória</i> _____	207
1 – <i>Caracterização Socioprofissional dos Assistentes Sociais</i> _____	208
2 – <i>Austeridade: Impactos nas Condições Sociolaborais</i> _____	216
3 – <i>Categorização do Agir Profissional: As Práticas do Serviço Social com Crianças</i> _____	225
3.1 – O Funcionamento das Parcerias e a Qualificação das Equipas das Comissões_____	225
3.2 – Gestão dos Processos e Acompanhamento das Famílias_____	236
3.3 – Constrangimentos, Dificuldades e Potencialidades de Atuação_____	250
3.4 – O Risco e o Perigo no Quotidiano Profissional_____	260
3.5 – Questões e Dilemas Éticos no Agir Profissional_____	276
4 – <i>Sistema de Promoção e Proteção às Crianças Portuguesas</i> _____	287
<i>Conclusão</i> _____	305

	Pág.
<i>Bibliografia</i> _____	329
<i>Fontes</i> _____	338
<i>Anexos</i> _____	I
Anexo A – Guião do Questionário_____	I
Anexo B – Guião do Focus Group_____	XXIV

Índice de Quadros

Quadro 1 – Área Territorial de Influência da Coordenação Regional do Centro	7
Quadro 2 – CPCJ e Assistentes Sociais Participantes no Estudo	11
Quadro 3.1 – Risco de Pobreza ou Exclusão Social Total e por Grupos Etários das Crianças, 2009-2014 (%)	180
Quadro 4.1 – Caracterização Sociodemográfica dos Assistentes Sociais	209
Quadro 4.2 – Término da Licenciatura e Início do Exercício Profissional	210
Quadro 4.3 – Entidade Patronal	211
Quadro 4.4 – Início de Funções na CPCJ	211
Quadro 4.5 – Diminuição dos Assistentes Sociais e Aumento da Precariedade nas CPCJ	216
Quadro 4.6 – Anos de Experiência na CPCJ vs. Grau de Qualificação	232
Quadro 4.7 – Informatização dos PPP	251
Quadro 4.8 – Modelo de Proteção vs. Modelo de Bem-estar (%)	302

Índice de Figuras

Figura 2.1 – Evolução dos Processos Reabertos entre 2006 e 2014	140
Figura 3.1 – Despesa, Beneficiários e Famílias com RSI ente 2010 e 2014	167
Figura 3.2 – Taxa de Risco de Pobreza por Grupo Etário, Antes e Após Transferências Sociais, 2009-2014 (%)	184
Figura 3.3 – Taxa de Risco de Pobreza em Famílias com e sem Crianças, 2009-2014 (%)	188
Figura 3.4 – Taxa de Risco de Pobreza nas Famílias com Crianças, 2009-2014 (%)	189
Figura 3.5 – Taxa de Risco de Pobreza Persistente Total e por Grupos Etários, 2009-2014 (%)	190
Figura 3.6 – Salário Mínimo Nacional e Limiar de Risco de Pobreza, 2009-2014 (€/mês)	193
Figura 3.7 – Taxa de Risco de Pobreza em Famílias com e sem Crianças com Intensidade Laboral Muito Reduzida, 2009-2014 (%)	195
Figura 3.8 – Privação Material Severa Total e por Grupo Etário, 2009-2014 (%)	197
Figura 3.9 – Privação Material Severa Total e por Tipo de Famílias, 2009-2014 (%)	198
Figura 3.10 – Incapacidade para Fazer Face a Despesas Inesperadas nas Famílias com Crianças, 2009-2014 (%)	199
Figura 3.11 – Evolução do Índice de Bem-estar em Portugal, 2004-2015 (2004=100)	203
Figura 3.12 – Evolução do Índice e Domínios das Condições Materiais de Vida em Portugal, 2004-2015 (2004=100)	204
Figura 4.1 – Anos de Experiência Profissional (Ni)	210
Figura 4.2 – Anos de Experiência na CPCJ (%)	212
Figura 4.3 – Comissários e Assistentes Sociais por CPCJ (Ni)	213
Figura 4.4 – Impactos dos Cortes Orçamentais nas Condições de Trabalho (Ni)	217

	Pág.
Figura 4.5 – Repercussões dos Cortes Orçamentais nas Condições Laborais (Ni)_____	218
Figura 4.6 – Aumento do Cansaço Emocional (%)_____	221
Figura 4.7 – Envolvimento das Entidades no Diagnóstico e no Acompanhamento (Ni)_____	226
Figura 4.8 – Entidades com as quais Existem Dificuldades de Colaboração (%)_____	227
Figura 4.9 – Áreas com Necessidade de Reforço Técnico (Ni)_____	231
Figura 4.10 – Raciocínio Lógico, Intuição, Raciocínio Intuitivo (Ni)_____	233
Figura 4.11 – Teoria e Experiência (%)_____	234
Figura 4.12 – Principais Situações de Perigo Acompanhadas pelas CPCJ (Ni)_____	236
Figura 4.13 – Número de Processos Adequado (Ni)_____	239
Figura 4.14 – Diferenças entre a Prática Realizada e a Desejável (Ni)_____	249
Figura 4.15 – Influências Negativas da Informatização sobre a Prática Profissional (Ni;%)_____	253
Figura 4.16 – Influências Positivas da Informatização sobre a Prática Profissional (%)_____	254
Figura 4.17 – Importância da Gestão e Autonomia Profissional (Ni)_____	257
Figura 4.18 – Poder de Decisão e Autonomia (Ni)_____	259
Figura 4.19 – Importância Atribuída às Diferentes Áreas de Informação (Ni)_____	263
Figura 4.20 – Padronização da Intervenção (%)_____	274
Figura 4.21 – Discrepância entre os Valores do Serviço Social e das Entidades Empregadoras (%)_____	277

Glossário de Siglas

ADSE – Assistência na Doença dos Servidores do Estado;
APP – Acordo de Promoção e Proteção;
AS – Assistente Social;
BASW – British Association of Social Workers;
BCE – Banco Central Europeu;
BE – Bloco de Esquerda;
CAF – Common Assessment Framework;
CAFAP – Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental;
CDSS – Centro Distrital de Segurança Social;
CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular;
CE – Comissão Europeia;
CEE – Comunidade Económica Europeia;
CES – Centro de Estudos Sociais;
CGA – Caixa Geral de Aposentações;
CLAS – Conselho Local de Acção Social;
CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco;
CNPDPJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens;
COM – Comissário;
CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens;
CPM – Comissão de Proteção de Menores;
CRP – Constituição da República Portuguesa;
CSI – Complemento Solidário para Idosos;
ECMIJ – Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude;
EMAT – Equipa Multidisciplinar de Assessoria aos Tribunais;
FENPROF – Federação Nacional dos Professores;
FMI – Fundo Monetário Internacional;
IAS – Indexante dos Apoios Sociais;
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional;
INE – Instituto Nacional de Estatística;
IPSS's – Instituições Particulares de Solidariedade Social;
ISS IP – Instituto da Segurança Social;
LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo;
LPI – Lei de Proteção à Infância;
MPP – Medida de Promoção e Proteção;
NACJR – Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco;
NGP – Nova Gestão Pública;

NHCJR – Núcleos Hospitalares de Apoio a Crianças e Jovens em Risco;
NISS – Número de Identificação da Segurança Social;
NLI – Núcleo Local de Inserção;
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;
OMU – Organização das Nações Unidas;
OTM – Organização Tutelar de Menores;
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira;
PAIN – Parents Against Injustice;
PEA – Programa de Emergência Alimentar;
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento;
PES – Programa de Emergência Social;
PCP – Partido Comunista Português;
PIAF – Plano de Intervenção e Apoio à Família;
PI – Plano de Intervenção;
PIB – Produto Interno Bruto;
PPP – Parcerias Público-Privadas;
PPP – Processo de Promoção e Proteção;
PRACE – Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado;
PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central;
PS – Partido Socialista;
PSD – Partido Social Democrata;
PSO – Public Service Orientation;
RLIS – Rede Local de Intervenção Social;
RMG – Rendimento Mínimo Garantido;
RPES – Risco de Pobreza ou Exclusão Social;
RSI – Rendimento Social de Inserção;
SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social;
SD – Subsídio de Desemprego;
SIADAP – Serviço Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública;
SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa;
SNS – Serviço Nacional de Saúde;
SPSS – Statistical Package for the Social Sciences;
SS – Segurança Social;
SSD – Subsídio Social de Desemprego;
TC – Tribunal Constitucional;
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação;
TINA – There is no Alternative;
TSU – Taxa Social Única;

UE – União Europeia;

UGT – União Geral dos Trabalhadores;

VPG – Volume Processual Global.

Introdução

“Não existe revelação mais nítida da alma de uma sociedade do que a forma como esta trata as suas crianças”

(Nelson Mandela).

A presente investigação, subordinada à temática – “*Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais: O Caso Português*”, foi realizada com o propósito de vir a ser discutida em provas públicas no ISCTE-IUL, para a obtenção do grau de Doutor em Serviço Social. Despontando na sequência de um conjunto de reflexões que têm vindo a ser desenvolvidas por nós ao longo de vários anos, entronca nos valores por que nos regemos e nas preocupações que o colocar em causa dos mesmos nos merecem. Tanto a nossa experiência enquanto cidadão, como a nossa trajetória académica enquanto docente de Serviço Social foram, desde sempre, marcados por um agir político na aceção arendtiana onde o sofrimento do outro, ao nos causar desconforto, nos impele a que façamos algo para o minorar. Quando esse sofrimento envolve crianças, a situação complexifica-se significativamente, visto todos nós sermos responsáveis por promover o seu bem-estar e as proteger face aos perigos que as podem ameaçar.

Dito isto, e ao estarmos cónscios de, por um lado, a prática do Serviço Social se consubstanciar como um elemento nodal no desempenho dessa tarefa e, por outro, da existência de uma relação profunda entre as possibilidades de intervenção dos assistentes sociais com crianças e o modo como as condições concretas da experiência são reguladas, gostaríamos que as exegeses desenvolvidas possam vir a contribuir para a incidência de um novo raio de luz sobre aqueles que, quotidianamente, pautam a sua intervenção pelo objetivo de proteger as crianças dos perigos que as assolam.

Consequentemente buscou-se indagar um contexto que é o nosso, com o intuito de problematizar o modo como o reavivar de políticas de cariz neoliberal não só contribuiu para o aumento das desigualdades, mas também impactou o saber-fazer profissional. Por outras palavras, o contexto de que falamos, emergindo em resposta à crise financeira ocorrida em 2008 ao nível mundial, foi-se consubstanciando com o acentuar de um conjunto de discursos e práticas governativas assentes em políticas sustentadas numa racionalidade política neoliberal e matizadas pela austeridade. No espaço geográfico europeu, em especial nos países do Sul, as consequências humanas foram devastadoras. Os cidadãos em geral e, de modo mais premente, os mais vulneráveis, sofreram os impactos como se de um furacão se tratasse. As suas experiências de vida foram, de um dia para o outro, transmutadas profundamente. No caso concreto português, interessa somente para já sinalizar, de modo sinótico, por um lado, o empobrecimento geral da população e, por outro, o desvanecimento da «alegria espontânea e ruidosa dos povos mediterrâneos» enunciada pelo antropólogo *Jorge Dias* ao falar do temperamento, dos traços psicológicos dos portugueses. Durante o período que decorreu entre 2009 e 2014, metamorfoseámo-nos num povo muito mais revoltado e triste. Uma tristeza que corroe as nossas noites e ensombrou os nossos dias, plasmada de modo sublime na canção «Para os braços da Minha Mãe» de *Pedro Abrunhosa e Camané*.

Feito este exórdio, ir-se-á seguidamente explanar, em primeiro lugar, os processos metodológicos subjacentes à investigação e, num segundo momento, a estrutura subjacente à Tese.

No que concerne às questões metodológicas, apresentam-se os procedimentos que viabilizaram a operacionalização e racionalização de um conjunto de processo-guia que nos permitiram fazer uma aproximação e, conseqüente, compreensão do nosso objeto de estudo no âmbito do doutoramento em Serviço Social – as práticas dos assistentes sociais no sistema de promoção e proteção das crianças em Portugal, no período recente mediado por um contexto de crise e políticas austeritárias. Assim, com o fito de fornecer lógica ao que foi estudado ir-se-á seguidamente proceder a uma exposição do plano de investigação delineado e dos métodos utilizados no decorrer do mesmo.

Eixos de Análise

Deste modo, a presente investigação estrutura-se em torno de três eixos de análise, designadamente:

1 – *As implicações da agenda política neoliberal nas práticas profissionais do assistente social com crianças.* Num primeiro momento, procurámos refletir sobre o modo como esta agenda tem vindo a influenciar o exercício profissional na sua concreticidade, por um lado, na Europa, com especial incidência no Reino Unido e, por outro lado, nas práticas do Serviço Social em Portugal. Num segundo momento, o olhar direcionar-se-á em específico para a intervenção da profissão nos sistemas de proteção à criança nos contextos em análise, procurando perceber de que forma as mudanças em curso têm vindo a influenciar o desempenho dos profissionais.

2 – *Consequências humanas das políticas de austeridade: a realidade portuguesa.* No segundo eixo, procedeu-se à recolha de informação que nos permitisse traçar um quadro das consequências humanas decorrentes da conceção e, conseqüente, implementação de medidas de austeridade de cariz neoliberal no contexto português, designadamente por via da análise e reflexão sobre as medidas de política adotadas em Portugal entre 2009 e 2014. Procurou-se perceber como as mesmas, colocando em causa a promoção do bem-estar dos portugueses, contribuíram para o aumento das situações de risco/exclusão dos cidadãos em geral e das crianças em específico.

3 – *Reconfiguração da Profissão no contexto das políticas neoliberais e implicações na identidade dos profissionais a trabalhar com crianças.* Neste terceiro eixo de análise, ao constituirmos as práticas como corpus de análise, foi nossa intenção, por intermédio da exploração dos discursos, do saber-fazer, dar conta das possíveis metamorfoses em curso na profissão. Esta reflexão poder-se-á constituir como meio privilegiado para a perceção da natureza da própria prática contemporânea, bem como dos saberes que ela produz (Parton, 1999). Assim sendo, tomando por base os discursos e as práticas dos assistentes sociais a trabalhar no sistema de promoção e proteção das crianças em Portugal, procurámos problematizar e apreender os impactos, as inquietações provocadas por essa corrente ideológica no agir quotidiano do Serviço Social.

Objeto de Estudo

No que tange ao objeto de estudo, o mesmo centra-se nos serviços de proteção à criança, ou seja, incide sobre os serviços intermédios de proteção à criança – *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (CPCJ). Pretendeu-se estudar de que modo a agenda neoliberal, tem vindo a produzir alterações nas práticas do assistente social no sistema de proteção de âmbito comunitário que intervém na gestão do risco sempre que os serviços de primeira linha se declaram incompetentes na resolução do problema e a situação não configura uma intervenção do ministério público.

Objetivos Gerais

Em relação aos objetivos gerais norteadores do desenvolvimento do presente trabalho, foram delineados os seguintes:

- Analisar o modo como no período de 2009 a 2014 as medidas de política neoliberal, ao colocaram em causa a promoção do bem-estar dos cidadãos, terão contribuído para o aumento das situações de risco e/ou exclusão das famílias portuguesas em geral e das crianças em específico;
- Sistematizar os impactos da ideologia neoliberal quanto ao modo como os profissionais têm de gerir as situações de risco/perigo com que lidam quotidianamente, com intuito de perceber como os mesmos, ao propugnarem o aumento, reformulação, aprofundamento das tarefas levadas a cabo pelos assistentes sociais enquanto gestores do risco, têm vindo a contribuir para uma reconfiguração do desempenho profissional conducente a uma prática de cariz cada vez mais administrativo, tecnocrático onde são colocados em causa todo um conjunto de princípios, valores, desde sempre associados ao serviço social.

Objetivos Específicos

Relativamente aos objetivos específicos modeladores esta investigação, definimos os seguintes:

- Identificar as políticas de austeridade implementadas em Portugal entre 2009 e 2014, buscando mostrar os impactos negativos das mesmas sobre a vida das pessoas e, com especial incidência, o bem-estar das crianças no nosso país;
- Analisar como a crise e as políticas de austeridade, ao impactarem as condições sociolaborais dos assistentes sociais, influenciaram o seu desempenho profissional;
- Categorizar os condicionalismos vários e os desafios com que os profissionais se deparam no seu agir quotidiano ao nível da sua intervenção junto das famílias, designadamente por via da implementação de medidas de promoção e proteção;
- Identificar as mutações que as questões conexas com a gestão e as estratégias de avaliação das situações de risco/perigo têm vindo a sofrer nas práticas do serviço social;

Introdução

- Analisar as mediações que perpassam a avaliação das situações de risco de crianças, com o intuito de perceber qual o modelo de avaliação de riscos é mais usual na prática profissional. Isto é, procurou-se perceber se predominava um modelo (i) de *avaliação qualitativa* do risco onde é valorizado o diagnóstico profissional sustentado num conhecimento profundo da situação-problema em análise ou, pelo contrário, um modelo (ii) de *avaliação quantitativa* do risco assente em métodos cada vez mais científicos, atuariais que apreendem o risco como o efeito de uma combinação de fatores abstratos.
- Tipificar os dilemas éticos que se colocam aquando da avaliação dos riscos e conhecer as estratégias adotadas pelos profissionais tendo em vista a resolução dos mesmos.

Campo Empírico da Pesquisa

Neste estudo e no que ao campo empírico diz respeito foram definidas duas dimensões. Numa dimensão, essencialmente teórica, procedemos a uma revisão aprofundada da literatura produzida nos últimos anos conexas com as temáticas de que temos vindo a dar conta. Noutra dimensão, visando uma aproximação ao concreto vivenciado, por um lado, recolhemos informação que nos permite traçar um quadro das consequências humanas decorrentes da aplicação de medidas de austeridade de cariz neoliberal no contexto português. Por outro lado, procuramos, por via da análise dos discursos e práticas dos profissionais (sujeitos colaboradores da pesquisa) a trabalhar junto de crianças, problematizar e apreender os impactos/inquietações provocadas por essa corrente ideológica ao nível da prática profissional.

Destarte, o campo empírico da presente investigação abarca, em termos geográficos, a Zona Centro do país, sendo constituído pelas 100 CPCJ que se encontram sob a responsabilidade da Coordenação Regional do Centro da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, selecionadas tomando por base um conjunto de critérios que serão explicitados no ponto relativo à delimitação do universo e constituição da amostra, e onde, de acordo com os dados apurados, exercem funções 156 assistentes sociais. Assim sendo, as CPCJ objeto do estudo foram:

- **Aveiro:** Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Castelo de Paiva, Espinho, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Sever do Vouga, Vagos, Vale de Cambra, Oliveira de Azeméis;
- **Castelo Branco:** Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei, Vila Velha de Ródão;
- **Coimbra:** Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua, Vila Nova de Poiares;
- **Guarda:** Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal, Seia, Trancoso, Vila Nova de Foz Côa;

Introdução

- **Leiria:** Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Pedrógão Grande, Peniche, Pombal, Porto de Mós;
- **Viseu:** Armamar, Carregal do Sal, Castro Daire, Cinfães, Lamego, Mangualde, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Resende, Santa Comba Dão, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu, Vouzela.

Natureza e Métodos da Pesquisa

Estando cientes da necessidade de qualquer pesquisa, por questões éticas e de organização, ser objeto de delineamento, interessa sinalizar que o mesmo pressupõe o momento em que o investigador direciona o seu foco para os aspetos mais técnico-práticos da pesquisa. Por outras palavras, o delineamento de uma investigação vai propugnar a seleção dos métodos particulares adotados, bem como os instrumentos de recolha de informação a utilizar. Não obstante o referido, deveremos estar cientes de que: “there is one thing even more vital to science than intelligent methods; and that is, the sincere desire to find out the truth, whatever it may be” (*Charles Sanders Peirce, 1903, apud Turrisi, 1997: 266*). O comprometimento com este princípio-guia exige ao investigador que, a par do recurso à razão como elemento essencial e orientador para a aquisição do conhecimento, reja o seu percurso de investigação por parâmetros éticos assentes em valores morais e princípios que propugnem o plasmar do pensamento e reflexões daqueles que participam nesse processo.

Deste modo, e dada a complexidade da problemática em estudo, pensamos que na presente pesquisa e de acordo com os objetivos propostos, a opção pela *Abordagem Compreensiva* se justifica¹, porquanto, a mesma é a que melhor responde às necessidades colocadas pela investigação por nós delineada. Apesar de os estudos de natureza *qualitativa* se socorrerem maioritariamente de metodologias *indutivas* por intermédio das quais, a partir da observação, dos dados recolhidos, se procura descobrir padrões, categorias, assuntos, quer dizer, onde as constatações emergem a partir da interação estabelecida entre o investigador e os dados, na presente pesquisa utilizámos, igualmente, o método *dedutivo* procurando, a partir de uma estrutura teórica dada, clarificar a compreensão sobre os casos concretos em estudo (*Patton, 2002*).

Deste modo, o recurso à metodologia *dedutiva*, partindo da análise de um quadro teórico crítico do neoliberalismo enquanto representativo de numa determinada visão do mundo e do modo como o mesmo tem vindo a influenciar o exercício profissional, ajudou-nos na elaboração de preposições, eixos de análise que guiaram a nossa pesquisa tanto na sua dimensão teórica como empírica.

Por sua vez, tendo presente que o conhecimento brota da análise da experiência, ao buscarmos explorar, descobrir, compreender as múltiplas inter-relações entre as diferentes dimensões que surgiram a partir da recolha de dados, uma aproximação *qualitativa* e *quantitativa* de cariz *indutivo* permitiu-nos analisar e descrever as mediações em estudo, facilitando a compreensão do problema através da sua visão

¹ Enquadrando-se no âmbito do paradigma interpretativo, a presente pesquisa irá permitir a compreensão não só de situações particulares da concreticidade da prática profissional dos assistentes sociais, mas também da organização e funcionamento de uma dada realidade local por comparação com outras realidades similares.

global e, por consequência, a passagem do imediato percebido ao mediato reconstruído. Por outras palavras, este tipo de pesquisa centrando o seu foco na compreensão dos fenómenos, valoriza os atores e as suas próprias vivências, os significados e as interpretações que os mesmos (bem como aqueles que com ele interagem) desenvolvem relativamente à realidade complexa e multidimensional em que se inserem. Consequentemente, a presente pesquisa pode contribuir, igualmente, para a construção de um corpo de conhecimento teórico sobre o modo como os assistentes sociais trabalham na sua experiência quotidiana junto de crianças.

Delimitação do Universo da Pesquisa e Constituição da Amostra

A delimitação do universo de pesquisa pressupõe o explicitar das pessoas, coisas ou fenómenos que, possuindo determinadas características comuns, virão a ser alvo de investigação (*Lakatos et all, 2003: 223*). Deste modo, na presente pesquisa o universo da pesquisa compreendeu, num primeiro momento, as medidas de política adotadas em Portugal num contexto de austeridade entre 2009 e 2014 com o intuito de perceber como as mesmas, colocando em causa a promoção do bem-estar das crianças, terão contribuído para o aumento das situações de risco/exclusão dos cidadãos em geral e das crianças em específico.

Num segundo momento, numa dimensão mais prática, ao constituirmos as práticas como corpus de análise, definimos como universo os assistentes sociais que integram as equipas das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. Assim sendo, o universo é, então, constituído pelas CPCJ existentes em Portugal que possuam assistentes sociais integrados na sua modalidade restrita. Tomando por base os dados relativos ao ano de 2015 (*CNPDP CJ, 2016*), nas 308 CPCJ instaladas (com um volume processual global de 73355 crianças acompanhadas), dos 5283 membros a desempenhar funções, 2519 (47,7%) integravam a modalidade restrita, sendo que, destes, 771 se encontravam no primeiro ano de exercício de funções.

No ano de 2014, em 41 (13,3%) das 308 CPCJ instaladas não havia assistentes sociais a trabalhar na comissão restrita, este número decresceu ligeiramente para 38 (12,3%) em 2015 (*CNPCJR, 2015; CNPDPCJ, 2016*). Deste modo, o nosso universo é constituído por 270 CPCJ, podendo-se acrescentar que em 24,1% ($N_i=65$) das mesmas a presidência era assumida por assistentes sociais e, no que ao secretário diz respeito, os números eram ainda mais significativos, visto em 94 CPCJ (34,8%), o cargo ser assumido por esses profissionais.

Por razões práticas de tempo e de recursos, não se viabilizava a abrangência da totalidade das partes constitutivas do universo, tendo sido necessário decidir sobre a parcela do mesmo que viria a ser alvo do nosso estudo, ou seja, foi necessário proceder a uma seleção de um subconjunto de indivíduos constituintes da população alvo. Deste modo, no concernente ao tipo de amostragem, optou-se pela *amostragem não probabilística intencional*. Requerendo o conhecimento dos sujeitos escolhidos e da sua localização, consiste na seleção de um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa plasmar traços, características similares aos do universo da população alvo (*Gil, 2008*). Ao não fazer uso de formas aleatórias de seleção, este tipo de amostragem permite a escolha deliberada dos elementos que a constituem. Quer dizer, a mesma subordinando-se aos objetivos delineados para a investigação

Introdução

(especificidades do estudo) permite-nos, de acordo com os critérios previamente definidos, escolher intencionalmente os elementos a serem incluídos na amostra.

Seguindo esta lógica, num primeiro momento procedemos à circunscrição do universo a uma região do país, mais precisamente a Região Centro.

Num segundo momento, e dado em janeiro de 2017 ter sido instalada a *Coordenação Regional do Centro* da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), o critério para a seleção da amostra foi a organização adotada pela CNPDPCJ. Deste modo, após uma reunião em Aveiro com os Coordenadores Regionais, fomos informados sobre qual era a área territorial das CPCJ sob a responsabilidade deste órgão executivo da Comissão Nacional. Consequentemente, de acordo com a organização adotada pela *Coordenação Regional*, a nossa amostra engloba os municípios plasmados do quadro 1.

Quadro 1 – Área Territorial de Influência da Coordenação Regional do Centro

	Total de Municípios	CPCJ por Distrito
Aveiro	19	19
Castelo Branco	11	11
Coimbra	17	17
Guarda	14	14
Leiria	16	16
Viseu	24	23
Total	101	100

Fonte: Elaboração própria a partir de informação recolhida junto da Coordenação Regional.

Tomando por base o quadro 1, verifica-se que a área territorial de intervenção da *Coordenação Regional do Centro* engloba 6 distritos com um total de 101 municípios. Quanto às CPCJ instaladas, as mesmas perfazem um total de 100, visto no Distrito de Viseu existir um município sem comissão, nomeadamente *Penedono*. Foi esta, então, a amostra constitutiva do nosso estudo, ou seja, 37% do universo previamente definido.

Em sùmula, para a seleção da amostra definiram-se os seguintes critérios de inclusão: (i) as CPCJ encontrarem-se incluídas na área territorial de intervenção da Coordenação Regional do Centro da CNPDPCJ; os sujeitos da pesquisa (ii) serem licenciados em Serviço Social e (iii) encontrarem-se a exercer funções na modalidade restrita da CPCJ. Critérios esses, respeitados aquando da sua constituição.

Técnicas de Recolha e Análise dos Dados

Tendo presente, por um lado, que o desenvolvimento da pesquisa empírica exige o recurso a técnicas e, por outro, que uma das funções do método passa por ajudar o investigador na escolha das

técnicas a serem utilizadas, no presente estudo a recolha de dados foi efetuada por intermédio do recurso à pesquisa bibliográfica, documental, inquérito por questionário e *focus group*.

Ao ter como finalidade colocar ao dispor do investigador tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto em estudo (*Lakatos et all, 2003*), a *pesquisa bibliográfica*, para além de englobar teses, monografias, livros e artigos, ou seja, estudos conexos com a temática já tornados públicos, abrangeu, igualmente, conteúdos difundidos nos meios de comunicação e *media* sociais durante o período em análise, nomeadamente artigos de jornal/revista/blogs, notícias difundidas nos telejornais, filmes, reportagens, documentários, programas que abordem conteúdos conexos com a temática.

Com a finalidade de obter dados que complementem a análise desenvolvida, a *pesquisa documental*, valendo-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados, reexaminados por meio de interpretações complementares de acordo com os objetivos da pesquisa (*Gil, 2008*), tomou por base a análise de censos, legislação, documentos, relatórios de avaliação e funcionamento das CPCJ em estudo, relatórios anuais da CNPCJ, CNPDPCJ, entre outros.

Um instrumento de investigação utilizado para a realização do presente estudo foi o *inquérito por questionário* constituído por questões mistas (abertas e fechadas) que nos permitam recolher a informação quantitativa e qualitativa necessária ao alcance dos objetivos previamente delineados. Esta opção justifica-se dado poder proporcionar ao recetor uma maior expressão das suas interpretações, opiniões e experiências, possibilitando a análise do sentido que os sujeitos dão às suas práticas e aos fenómenos com os quais são confrontados. O questionário, sendo constituído por 90 questões², subdivide-se em quatro partes³. Num primeiro momento, com a informação recolhida pretendeu-se proceder à caracterização socioprofissional dos assistentes sociais a trabalharem na comissão restrita. Num segundo momento, tomando por base o contexto de austeridade vivenciado em Portugal nos últimos anos, procurou-se aferir os impactos desse mesmo contexto sobre as condições sociolaborais dos assistentes sociais. Na terceira parte, a partir da experiência quotidiana dos profissionais, buscou-se perceber os condicionalismos e os desafios do agir profissional, designadamente por via da análise (i) das parcerias e a qualificação das equipas, (ii) da gestão dos processos e do acompanhamento das crianças e famílias, (iii) dos constrangimentos, dificuldades e potencialidades de atuação, (iv) das situações de risco e perigo presentes no quotidiano profissional e (v) das questões e dilemas éticos presentes no agir quotidiano. Por último, com base no conhecimento detido sobre a organização e funcionamento, objetivou-se uma avaliação do sistema de proteção às crianças português por parte dos assistentes sociais.

Por conseguinte, a nossa preocupação primeira, não se interliga diretamente com a representatividade que o estudo possa conter, mas sim com a análise de discursos que ganham importância pelo seu carácter significativo e explicativo do objeto de estudo. Como já referido, o mesmo foi dirigido aos assistentes sociais a trabalharem na modalidade restrita das 100 CPCJ instaladas nas autarquias da área territorial de abrangência da Coordenação Regional do Centro. Com intuito de aumentar a taxa de resposta

² O questionário inicial era constituído por 144 questões, mas, após a adoção de algumas sugestões da CNPDPCJ e na sequência da realização de pré-testes, foi reformulado tendo ficado com 90 questões.

³ Cf. Anexo A.

Introdução

(maior facilidade de acesso), a rapidez do feedback e não descurando o menor custo da operacionalização do processo, o instrumento foi construído através da plataforma Google Docs sendo, posteriormente, disponibilizado online.

Outra técnica de recolha de dados utilizada foi o *focus group* (grupo focal). Uma técnica de investigação social já consolidada, que permite a recolha de uma grande quantidade de dados (informações) de um modo mais rápido do que se a opção recaísse na realização de entrevistas individuais. Os objetivos passam por identificar percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito de um determinado assunto. Seguindo esta lógica, com o recurso à mesma, visando a promoção de uma discussão estruturada (sustentada em 7 a 8 questões-guia previamente delineadas e mediada por um papel ativo do moderador)⁴, foi nossa intenção, por intermédio da partilha, aprofundamento e clarificação dos pontos de vista dos participantes decorrentes da interação grupal⁵, recolher informação qualitativa sobre a temática em estudo, designadamente quanto aos seus conhecimentos e experiências, bem como relativamente ao modo como interpretam o agir profissional num contexto neoliberal.

Para a constituição do grupo focal seguimos os critérios anteriormente definidos para a seleção da amostra, ou seja, os elementos para participarem teriam de obedecer aos três critérios delineados. Deste modo, o grupo foi formado por 11 assistentes sociais a desempenharem funções nas CPCJ da área geográfica pré-definida. Quanto à planificação do funcionamento da sessão, previram-se três momentos, nomeadamente (i) dez minutos para a apresentação e introdução, (ii) um período (com alguma flexibilidade horária) para o debate e discussão das questões em pauta e (iii) um terceiro momento para o encerramento da sessão.

Relativamente ao tratamento e análise dos dados, optámos por um modelo de feição mista, i.e., socorremo-nos das metodologias qualitativa e quantitativa. Consequentemente, visando um tratamento cuidado das informações e testemunhos mediados por uma certa complexidade, recorreu-se à análise de conteúdo procurando encetar a decomposição de um todo (factos, tendências, atributos) nas suas várias partes constitutivas. Por outras palavras, pressupondo rigor intelectual e trabalho árduo, este tipo de análise justifica-se em nosso entender, na medida em que o mesmo, tomando por base os discursos dos assistentes sociais – o *verbum* –, as suas leituras da realidade mediadora do seu agir quotidiano, permite ao investigador o estabelecimento de classificações, unidades de análise e a categorização, cruzamento da informação descritiva (palavras, imagens, metáforas) recolhida de modo a que mesma possa ser integrada no modelo de análise da investigação.

Por intermédio de um processo interpretativo (tomando por base o olhar, as experiências, intuições daquele que investiga, emergem um conjunto de filtros facilitadores desse processo), será, então, possível ao investigador dar sentido, encontrar padrões e atribuir, desvendar os significados mediadores do *corpus* da informação coligida. Significados esses que, em nossa aceção, ao serem clarificados revelam uma

⁴ Cf. Anexo B.

⁵ O sucesso ou insucesso desta técnica depende, em grande medida, da interação produzida, pois, será por essa via que os participantes poderão defender, rever, modificar os seus pontos de vista e/ou influenciar os dos outros.

preocupação, cuidado, valorização do investigador para com os pontos de vista, perspectivas daqueles que foram agentes ativos no seu processo de investigação.

Dado o recurso à análise documental, por um lado, e o questionário contemplar, em simultâneo, questões abertas e fechadas, por outro, alguma da informação recolhida foi, também, alvo de quantificação, procedendo-se a uma análise estatística da mesma por via de uma análise comparativa entre as diferentes categorias de resposta, do cálculo da distribuição das suas frequências, das percentagens e das associações/correlações existentes entre si. Para a realização deste tipo de análise foi criada uma base de dados a partir de uma ferramenta informática usualmente utilizada para a análise de dados na área das Ciências Sociais, ou seja, o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 23. Relativamente à informação recolhida no grupo focal utilizou-se unicamente a análise de conteúdo.

Descrição do Processo Metodológico

No respeitante à operacionalização do processo, foram adotados vários procedimentos de que iremos dar conta. Não descurando a necessidade de a recolha da informação tomar em consideração o consentimento informado, foi, num primeiro momento, solicitada à Comissão Nacional na pessoa do seu Presidente, a autorização para a aplicação dos questionários aos assistentes sociais. Após esta ser concedida, num segundo momento, solicitámos uma reunião com a Coordenação Regional do Centro, que viria a ocorrer em Aveiro durante o mês de março. Nesta reunião foi apresentado o estudo e solicitada a sua divulgação junto das CPCJ, visando dessa forma sensibilizar os profissionais para a pertinência da investigação e apelando à sua participação na mesma. Em inícios de abril de 2017 os coordenadores regionais enviaram um email a todas as CPCJ com a apresentação do estudo e o respetivo link de acesso ao questionário⁶. No decorrer dos meses de abril e maio, enviámos novos emails a diversas CPCJ, bem como a assistentes sociais a trabalharem nas comissões restritas e contactámos telefonicamente as 100 CPCJ do estudo, com o intuito de reforçar a pertinência da investigação e a relevância do seu contributo para a mesma.

Como já foi referido, a nossa amostra é constituída por 100 CPCJ, correspondendo a 37% do universo previamente definido. Tomando por base as respostas obtidas interessa, então, de seguida dar conta das Comissões que acederam a participar na investigação.

Como se pode observar a partir dos dados ínsitos no quadro 2, colaboraram – respondendo ao questionário online – 62% das Comissões. Se tomarmos em consideração que, no decorrer do estudo, se veio a verificar a inexistência de assistentes sociais na modalidade restrita em duas CPCJ, designadamente uma no distrito de Castelo Branco e outra no distrito de Leiria, a percentagem da taxa de resposta passou a ser de 63,3%.

Uma análise da frequência por distrito, revela terem sido os distritos de Viseu (Ni=14) e Aveiro (Ni=12) onde se verificou uma maior taxa de adesão das Comissões, por contraposição à Guarda e Leiria

⁶ O mesmo esteve disponível online durante os meses de abril e maio.

Introdução

onde somente participaram 8 Comissões em cada um dos distritos. Mas, ao considerarmos as percentagens por distrito, destaca-se Castelo Branco (81,8%), seguido de Coimbra e Aveiro com respetivamente 64,7% e 63,2%; em contraponto emerge Leiria, onde somente colaboraram 50% das CPCJ instaladas no distrito.

Quadro 2 – CPCJ e Assistentes Sociais Participantes no Estudo

	CPCJ por Distrito	CPCJ do Estudo		Assistentes Sociais
	Ni	Ni	%	Ni
Aveiro	19	12	63,2	17
Castelo Branco	11	9	81,8	10
Coimbra	17	11	64,7	24
Guarda	14	8	57,1	8
Leiria	16	8	50,0	8
Viseu	23	14	60,9	18
Total	100	62	62	85

Fonte: Elaboração própria.

Ainda no respeitante à representatividade das CPCJ, interessa acrescentar que, na sequência dos contactos encetados com os diferentes atores no terreno (visando a sensibilização para a colaboração na investigação), constatámos a afetação de assistentes sociais a mais do que uma CPCJ. Não sendo caso único, no distrito da Guarda, nas 14 Comissões instaladas, há cinco profissionais a exercer funções em 10 das CPCJ, ou seja, a proporção de um profissional por cada duas CPCJ. Esta situação merece-nos duas notas. Em primeiro lugar, evidencia uma fragilização das equipas, porquanto, tal como teremos oportunidade de sinalizar no *Capítulo II*, as mudanças ocorridas em 2015 (por deliberação do ISS IP), ao diminuírem os recursos humanos, acabaram por contribuir negativamente para o desempenho quotidiano das Comissões. Em segundo lugar, e no que ao nosso estudo diz respeito propugna o aumento das CPCJ representadas no mesmo. Quer dizer, a observação das respostas coligidas permite aferir a existência de cinco assistentes sociais afetos a duas Comissões e um a três. Partindo do pressuposto de a reflexão desenvolvida tomar em consideração as diferentes realidades vivenciadas pelos profissionais, pensamos ser correto considerar que, também, a realidade destas sete Comissões se encontra espelhada no estudo – podendo-se, em consequência, afirmar que nesta investigação colaboraram 69% das CPCJ da área territorial de influência da *Coordenação Regional do Centro* da CNPDPCJ.

Ao tomarmos em consideração os assistentes sociais participantes do estudo (Ni=85), destaca-se de um modo clarividente Coimbra – distrito onde obtivemos o maior número de respostas (Ni=24), seguindo-se Viseu (Ni=18) e Aveiro (Ni=17) com colaborações similares. Com exceção da Guarda e Leiria, onde somente recebemos uma resposta por Comissão, nos restantes distritos foram várias as CPCJ onde mais do que um comissário respondeu ao questionário. Neste âmbito podemos salientar, por um lado, os distritos de Aveiro e Viseu onde, no conjunto, em seis comissões colaboraram dois comissários e noutra três e, por outro, o distrito de Coimbra com duas respostas em quatro Comissões, três respostas em três

CPCJ, sendo de destacar, também, uma situação em que os quatro assistentes sociais a desempenharem funções na modalidade restrita colaboraram no estudo.

Quanto ao grupo focal, com uma duração prevista de 1h.30 a 2h.00 por sessão, e buscando aferir como os contextos podiam influenciar (ou não) os modos de organização e funcionamento das CPCJ, era nossa intenção inicial realizar quatro sessões com equipas de CPCJ (duas sessões em municípios urbanos e outras duas em municípios rurais). No entanto, devido a constrangimentos conexos com a logística/ disponibilidade de tempo e à burocracia subjacente à organização das sessões, tal intenção revelou-se inviável. Assim sendo, optámos por realizar uma sessão em Coimbra, para a qual foram convidados assistentes sociais de distintas CPCJ. A mesma, com a duração de 3h.30, foi, depois de obtido o consentimento, gravada em vídeo. Realizou-se em finais de maio com a participação de 11 assistentes sociais afetos a 8 Comissões instaladas em três distritos, nomeadamente Coimbra (Ni=6), Viseu (Ni=1) e Aveiro (Ni=1). Os participantes eram todos do sexo feminino e tinham como entidades empregadoras a Câmara Municipal (Ni=6) e a Segurança Social (Ni=5). Com o intuito de garantir o anonimato, aos participantes atribuímos os números de um a onze de acordo com a sua disposição na sala onde decorreu a sessão.

Por último, gostaríamos de referir que todos os dados e informações recolhidos foram analisados durante os meses de junho e julho, com o recurso às técnicas explanadas supra.

Questões Epistemológicas

Estabelecendo as possibilidades de conhecimento, as questões epistemológicas pressupõem uma interação entre os conhecimentos detidos ou que se podem vir a adquirir e o que será possível saber. Logo, no desenvolvimento de qualquer estudo, devemos estar cientes de um conjunto de condicionalismos que, paulatinamente, podem emergir no decurso da sua operacionalização. Consequentemente, revela-se importante para o investigador a previsão dos mesmos com o intuito de procurar encontrar estratégias visando minorar os seus efeitos.

Um dos obstáculos deste estudo, prendia-se com o facto de, *a priori*, não dispormos de informação sobre o número de CPCJ da nossa amostra em que poderia não haver assistentes sociais a trabalhar na modalidade restrita o que, conforme já referido, podia conduzir à diminuição das Comissões que poderiam vir a integrar o estudo.

Ainda no contexto da margem de erro na amostra, esta, dada a participação dos sujeitos ser voluntária, poderia ser influenciada pela sua (in)disponibilidade mental (por razões de sobrecarga de trabalho, entre outras) para participar na investigação. Quer dizer, a taxa de resposta dos assistentes sociais aos questionários poderia contribuir para o hiato existente entre os instrumentos disponibilizados e os recolhidos. Esta questão poder-se-ia, também, colocar na realização dos *focus group*, podendo afetar a dinamização dos mesmos.

Outro dos condicionalismos, não menos importante, que se poderia colocar remetia para a fidelidades das respostas. Quer dizer, não obstante se garantir o anonimato e a confidencialidade dos

Introdução

participantes, os assistentes sociais poderiam incorrer na tentação de enveredar por respostas politicamente corretas, apresentando pontos de vista socialmente aceitáveis, que não possam vir a ser criticados pelos seus superiores hierárquicos, alvitrem a possibilidade de colocar em causa não só o seu desempenho, bem como o da profissão como um todo nesta área de intervenção.

Paralelamente poder-se-ia encontrar, igualmente, alguma resistência por parte dos assistentes sociais em dar respostas mais desenvolvidas, quando em face de questões que exigissem da sua parte uma reflexão mais aprofundada sobre a temática em estudo.

Estrutura da Tese

A Tese que agora apresentamos encontra-se, do ponto de vista da sua estrutura, organizada em quatro capítulos, dos quais se busca seguidamente fazer uma explanação sumária. A redação dos dois primeiros capítulos relativos às questões teórico-conceituais, sustentou-se na pesquisa e análise de teses, monografias, livros e artigos, bem como de conteúdos difundidos nos meios de comunicação e *media* sociais durante o período em análise, nomeadamente artigos de jornal/revista/blogs, notícias difundidas nos telejornais, reportagens, documentários, programas. Para a elaboração dos dois capítulos conexos com a dimensão empírica da Tese, para além do recurso à bibliografia e fontes anteriormente mencionadas, procedemos à recolha e análise de dados estatísticos (nacionais e europeus), por um lado, e ao tratamento dos dados recolhidos (por via do questionário e da realização da sessão do *focus group*) junto dos assistentes sociais a desempenharem funções na modalidade restrita das 100 CPCJ instaladas na Zona Centro de Portugal.

O *Capítulo I* inicia-se com uma reflexão sobre o projeto político neoliberal, dando-se conta de como tem vindo a ganhar um novo fôlego no dealbar do século XXI. Procura-se desvelar os eufemismos mediadores do mesmo, com o intuito de mostrar os seus verdadeiros intentos, ou seja, o delineamento e a implementação de políticas promotoras da privatização da proteção social assentes na defesa de um Estado ultramínimo, por um lado, e a dessocialização dos riscos em paralelo com a responsabilização dos indivíduos pela sua gestão, por outro. Num segundo momento, tomando por base os contextos do Reino Unido (a partir de finais dos anos 70) e de Portugal (desde os anos 90), analisamos o modo como a racionalidade política neoliberal tem vindo a impor, em maior ou menor grau, a sua visão do que deve ser o Estado.

Na sequência das exegeses desenvolvidas no primeiro capítulo no tocante à racionalidade política neoliberal, constituímos o Serviço Social como a pedra angular das análises desenvolvidas no *Capítulo II*. Ao longo do mesmo intenta-se perceber como as reformas encetadas tiveram impacto sobre as práticas, a identidade e os valores do Serviço Social em geral e na ação junto de crianças em específico. Assim sendo, um *primeiro bloco* inicia-se com a análise das mutações que têm vindo a ocorrer no Serviço Social do Reino Unido, argumentando-se que as mesmas desvelam as representações negativas (tanto dos governos conservadores, como dos trabalhistas) não só em relação ao Estado, mas também relativamente aos assistentes sociais, visto, no caso dos últimos, a justificação das suas opções políticas ocorrer a partir da

deslegitimação das práticas profissionais até aí desenvolvidas. Esta reflexão revela-se importante pelo facto de as mudanças ocorridas, sinalizando um conjunto de tendências mediadoras da profissão, poderem ser apreendidas como um reflexo pressagiador do que, em maior ou menor grau e com as devidas especificidades e manifestações locais, tem vindo a acontecer ao Serviço Social noutros países não só, mas também europeus.

Num segundo momento, tomamos em consideração o Serviço Social português. Começamos por tecer algumas considerações quanto ao modo como o Estado e a política encararam o «mundo do bem-estar» a partir de finais da centúria de novecentos, buscando perceber como as alterações da orientação subjacente às políticas sociais contribuíram para a retração de um Estado de Bem-estar que se encontrava em formação. Argumenta-se que estas mudanças, a par com as reformas encetadas na administração pública (matizadas pelas ideias da *Nova Gestão Pública*), evidenciando um novo olhar sobre o papel do Estado sob o domínio de políticas austeritárias, tiveram repercussões significativas nos contextos de intervenção, nos fazeres profissionais e no mercado de trabalho dos assistentes sociais.

O *segundo bloco* versa sobre os assistentes sociais a trabalharem junto de crianças. No caso do Reino Unido faz-se, em primeiro lugar, um percurso pela história da proteção à infância procurando aferir como ao longo da mesma, por um lado, o papel do Estado e a valorização por este atribuída às esferas do bem-estar da criança ou da sua proteção foram ciclicamente mudando e, por outro, foram emergindo diferentes olhares em relação à ação protetiva realizada pelos assistentes sociais. Em segundo lugar, é nossa intenção dar conta de como a mentalidade processual que, em crescendo, foi modelando a apreensão, enfrentamento e regulação dos riscos experienciados pelas crianças, para além de evidenciar as ascendências da perspetiva neoliberal na deslocação política do bem-estar da criança para a sua proteção, influenciou profundamente as práticas e as interações até aí mantidas entre os profissionais, as crianças e as suas famílias.

Quanto a Portugal, pontuamos os marcos evolutivos da proteção das crianças no nosso país e procuramos problematizar algumas das mediações que perpassam o sistema de promoção e proteção desde a sua reforma em 1999 até à atualidade. Num segundo momento, analisamos, por um lado, o modo como as lógicas de gestão do risco (quantitativa vs. qualitativa) têm vindo a ser utilizadas na intervenção do Serviço Social nas CPCJ. Por outro lado, focando-nos nas práticas profissionais, é nosso objetivo explanar os aspetos positivos e negativos do modelo de proteção existente em Portugal. Com esta análise procuramos perceber não só os condicionalismos, mas, também, os desafios com que os assistentes sociais se deparam na sua intervenção quotidiana com as famílias e as crianças em situação de risco/perigo.

No *Capítulo III*, visando uma aproximação ao concreto vivenciado, começamos por traçar um quadro sinóptico das diversas crises que se foram sucedendo de 2008 em diante até ao momento em que a UE impôs como resposta às mesmas os ditames da austeridade expansionista. De seguida, tendo em vista uma melhor perceção do contexto em análise, observamos a forma como a conjuntura de crise foi encarada por parte dos diferentes atores envolvidos no processo conducente ao resgate financeiro de Portugal, dando especial ênfase aos políticos mandatados para executarem o programa negociado com a *Troika*. Deslocando as exegeses para a *realpolitik*, procedemos a uma apresentação das políticas de austeridade implementadas

Introdução

no nosso país, destacando nessa análise as reformas levadas a cabo ao nível das funções sociais do Estado. Por fim, examinamos as consequências económicas e humanas decorrentes da aplicação de medidas de austeridade de cariz neoliberal no contexto português, salientando, de entre as mesmas, as situações experienciadas pelas crianças inseridas em famílias de menores rendimentos.

O *Capítulo IV* focaliza-se nos discursos dos assistentes sociais a desempenharem funções na modalidade restrita das CPCJ. Não descurando os contextos económico, político e social experienciados pelos portugueses nos últimos anos, intenta-se problematizar os impactos, inquietações provocados sobre o Serviço Social. Deste modo, iniciamos a análise com a caracterização socioprofissional, com o intuito de traçar um perfil dos assistentes sociais e perceber a experiência por eles detida ao nível da ação protetiva. Em segundo lugar, desenvolvemos uma reflexão sobre a forma como os impactos do contexto de austeridade nas famílias e condições laborais dos profissionais podem ter influenciado o seu desempenho profissional. Em terceiro lugar, direcionamos o foco para o agir profissional procurando dar conta dos condicionalismos e os desafios experienciados pelos assistentes sociais na sua intervenção quotidiana com as crianças e as famílias. Por último, constituindo a organização e funcionamento do sistema de promoção e proteção como objeto de reflexão, objetiva-se, por um lado, avaliar os seus constrangimentos e potencialidades e, por outro, captar as representações dos profissionais relativamente ao modelo de promoção e proteção no sentido de perceber se se aproximam do modelo centrado (i) *na proteção da criança* ou, em sentido contrário, (ii) *na promoção do bem-estar*.

A estrutura da Tese termina com a conclusão onde serão apresentados os principais resultados obtidos, seguida da bibliografia e fontes utilizadas para a elaboração do enquadramento teórico-conceitual que serviu de suporte à investigação. Em anexo apresentam-se os instrumentos utilizados para a recolha dos dados.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Capítulo I – As Políticas Neoliberais na Reconfiguração do Modelo de Estado

“Conseguiremos resistir ao tempo que faz
tenção de sepultar-nos antes do tempo?”
(*Tolentino Mendonça*, 2015).

Nota Introdutória

Os finais da centúria de novecentos revelaram um aumento bastante significativo dos discursos mediados pela problemática dos riscos enquanto traço perene das sociedades modernas. Com a entrada no século XXI a situação vir-se-ia a agravar, principalmente com a crise financeira que se desencadeou a partir de 2008 em termos mundiais. Em resposta à mesma, temos vindo a assistir, um pouco por toda a Europa, à adoção de medidas de austeridade matizadas por um ataque aos gastos públicos e reestruturação de políticas sociais e do mercado laboral (*P. Ferreira*, 2014). No caso concreto português (bem como em outros países do Sul da Europa), a sua implementação ocorreu no quadro da vigência da *Troika* (maio de 2011 a maio de 2014), com consequências bastante problemáticas para a maioria dos cidadãos comuns (e, em especial, os mais vulneráveis, designadamente as crianças) visto terem sido os mesmos forçados a “pagar” uma parte significativa da crise.

Dito isto, e não descurando as implicações sociais de um desenvolvimento económico mediado pela austeridade, interessa assinalar o facto de as mesmas decorrerem da reativação de princípios liberais que, nos últimos 50 anos, acabaram por transformar profundamente o “mundo do bem-estar” (*Mishra*, 1995). Quer dizer, o quadro referido revela um contexto matizado pelo liberalismo avançado (*Rose*, 1999; *Dean*, 2010), cujos objetivos passam, por um lado, pela instauração de políticas tendentes à privatização da proteção social (na senda ideológica de um Estado ultramínimo) e, por outro, por uma revalorização da autogestão da vida e dos riscos mediadores da mesma assente numa “*ideologia da responsabilização do indivíduo*” (*Faleiros*, 2001). Relativamente a este último aspeto, o mesmo, enquadrando-se no âmbito de um novo prudencialismo caracteristicamente liberal ou, nas palavras de *O’Malley* (que cunhou o termo nos inícios dos anos 90), de um novo ímpeto prudencial matizado por uma deslocação da ênfase da responsabilização pelos riscos da experiência da esfera coletiva para a individual, conduz à revalorização de um conjunto de práticas onde a “responsabilização pela minimização dos riscos remete para as escolhas realizadas pelos indivíduos, famílias e comunidades ao agirem enquanto consumidores, clientes ou utentes dos serviços” (*Dean*, 2010: 194; *Rose*, 1996: 342).

Por outras palavras, no preciso momento em que os “riscos” se incrustam de um modo perene na vida dos indivíduos, assistimos a uma diminuição das formas de proteção até agora existentes e, por conseguinte, ao colocar em causa dos antigos objetivos de justiça e inclusão social. No fundo, encontramos-nos perante uma dupla individualização promotora de insegurança social, nomeadamente a individualização da gestão dos riscos e, por consequência, da proteção face aos mesmos.

1 – Os «Credos» Neoliberais

De que falamos quando falamos de *Neoliberalismo*? Harvey (2007) ajuda-nos a responder a esta questão. Em sua opinião o mesmo é,

“antes de mais, uma teoria de ação política económica defensora de que a melhor forma de alcançar o bem-estar é por intermédio da libertação das capacidades empreendedoras dos indivíduos, dentro de um contexto matizado por fortes direitos de propriedade, mercados e comércio livres. O papel do Estado passa por criar e preservar um sistema institucional apropriado a esse tipo de práticas” (2007: 2).

Podendo ser enquadrada entre as grandes narrativas (no sentido de uma visão que busca apreender a vida enquanto totalidade) de finais do século XX e inícios do século XXI, *a priori*, os intentos dos seus ideólogos podem ser considerados positivos e/ou coerentes, no entanto, por precaução, devemos procurar desvelar os eufemismos subjacentes ao modelo. Sob a capa de étimos tais como *direitos, liberdade, escolha, inter alia*, a teoria liberal busca “esconder a dura realidade da restauração ou reconstrução, local e transnacional, do poder de classe nos principais centros financeiros do capitalismo global” (*Idem*, 2007: 119).

Os seus efeitos, impercetíveis num primeiro momento, abatem-se de forma abrupta sobre a vida das pessoas no longo prazo. De entre os traços distintivos do projeto político neoliberal destacam-se a acumulação/concentração de riqueza, flexibilização da esfera do trabalho, política salarial rígida, desregulação e livre circulação de capitais financeiros, aumento das desigualdades. Interessa acrescentar que nos encontramos não face a mais um discurso entre outros, mas perante a um “*discurso forte*”. Difícil de combater porque se alimenta de todas as forças inerentes a um mundo de relações de força para o qual ele delinea um programa político de ação capaz de criar as condições necessárias à sua existência (*Bourdieu*, 1998).

Ao encetarmos a sua transposição para a *realpolitik*, o que nos é revelado é, a par de um pensamento conservador assente valores tradicionais tais como a nação, a família e o respeito pelas autoridades, a conceção e implementação de programas governamentais assentes em duas premissas básicas: (i) a defesa de um Estado ultramínimo e (ii) a responsabilização dos indivíduos e de uma educação para o risco.

A opção por um *Estado ultramínimo*, evidenciando a interrogação das relações existentes entre a sociedade e o Estado, traduz não só, mas também “a suspeita existente relativamente ao Estado empresário no concernente às suas capacidades para gerir os problemas sociais” (*Rosanvallon*, 1995: 8-9)⁷. Não obstante nos encontrarmos face a uma tradição intelectual com séculos de existência, podemos referir como marcos políticos restauradores desta corrente as eleições, a partir dos finais dos anos 70 do século passado, dos governos conservador de *Margaret Thatcher*⁸ (1979) e republicano de *Ronald Reagan* (1980). A partir

⁷ *Rose*, referindo-se ao *liberalismo avançado*, vai de encontro a esta leitura advogando que o mesmo partilha “a rejeição do ideal do Estado Social que, com o seu aparato político e os seus funcionários, se responsabilize pela organização dos negócios da nação visando a maximização do emprego, segurança, tranquilidade, etc., a favor de um Estado que governe sem governar a sociedade” (1999: xxiii).

⁸ Colocando a ênfase no monetarismo e no controlo estrito do orçamento, *Margaret Thatcher* implementou um conjunto de políticas cujo fito passou por diminuir o poder da classe trabalhadora e dos sindicatos. Sob a sua

desse momento, o consenso social em torno do papel do Estado começou a desvanecer-se rapidamente. Entrando em rutura ideológica com as perspetivas keynesiana (dimensão económica) e beveridgeana (dimensão social) do Estado em curso desde os finais da Segunda Guerra Mundial, iniciaram um desmantelamento gradual e a conseqüente erosão do Estado de Bem-estar. No fundo, como referimos num outro texto, partindo do pressuposto da necessidade de deslocalização das responsabilidades estatais, o principal objetivo do projeto neoliberal passava pela

“retração da intervenção estatal, tanto ao nível da afetação de recursos para programas sociais, como no que diz respeito à regulação económica que vinha sendo desenvolvida e, que visava a estagnação do desemprego, visto considerarem os gastos sociais como a principal causa do declínio económico. Destarte, assiste-se a uma desregulamentação das responsabilidades do Estado (redução das políticas públicas e despesas ao nível social) [...] e conseqüentemente à não efetivação dos direitos sociais, verificando-se o aumento dos grupos excluídos, porque, ao se assistir à diminuição da afetação de recursos, o impacto das políticas neoliberais irá atingir primordialmente os mais baixos estratos sociais” (Menezes, 2001: 23).

Separando a economia da política abriu as portas à mundialização dos capitais financeiros. A fé cega nos mercados⁹ tem vindo a afetar cada vez mais indivíduos. Já não se limita aos que dele vivem e com ele lucram (as instituições financeiras, os gestores e os detentores de empresas multinacionais...). Entre os seus crentes encontram-se agora, também, os que dela extraem a sua razão de existir, ou seja, os altos executivos e os políticos que, após um processo de sedução, passaram a sacralizar o poder dos mercados em nome da eficácia económica. Esta, por sua vez, exige a erosão de toda e qualquer barreira administrativa/política suscetível de causar constrangimentos aos detentores de capitais na sua busca individual da maximização dos lucros. Aos Estados é exigida a subordinação de modo a irem de encontro aos interesses dos atos da economia, interesses esses, que passam pela promoção da desregulação/liberalização económica com a, conseqüente, supressão de todas as regulamentações em todos os mercados, a começar pelo mercado de trabalho, a proibição de défices e da inflação, a privatização generalizada dos serviços públicos e a redução das despesas públicas e sociais (Bourdieu, 1998). Daqui decorre uma conclusão lapidar e que, pela sua gravidade, deve ser realçada – quando o primado da política sobre a economia se esvanece, a democracia encontra-se numa situação de perigo.

O quadro plasmado, torna-se ainda mais complexo a partir do momento em que nos damos conta das mutações ocorridas no dealbar do século XXI. Quer dizer, se até aí a maioria dos partidos de esquerda se opunha de modo claro às políticas implementadas pela agenda neoliberal, a partir desse momento começa-se a assistir, de modo algo paradoxal, à “adesão” de alguns desses partidos a políticas economicistas. Influenciados pelas ideias gizadas no seio da “*Terceira Via*”, em algumas situações as transformações foram profundas, acabando por conduzir a uma perda de identidade ideológica por parte dos mesmos ou,

governança a Grã-Bretanha transformou-se, no espaço de 10 anos “num país com salários relativamente baixos e uma força de trabalho maioritariamente submissa por comparação com o resto da Europa” (Harvey, 2007: 59).

⁹ Não obstante estarmos cientes da sua realização em falha, continua, hoje em dia, a ter muitos adeptos. Ao buscarmos as fontes em que assenta essa fé, encontramos-las na defesa estrita do denominado *Teorema de Existência Panglossiano Mercadológico* – “*todos os problemas causados por mercados são solúveis e em boa hora por mais e melhores mercados* (quer os problemas sejam económicos, sociais ou ecológicos) e não por medidas e padrões de comportamento não mercadológicos” (Martins, 1997: 105, sublinhado no original).

se preferirmos, ao desenvolvimento de um projeto de neoliberalismo social-democrata cujo “resultado foi uma geleia ideológica, com propostas extremamente vagas e imprecisas” (Fiori, 2010). Para dar somente um exemplo, o partido trabalhista¹⁰ do Reino Unido (no governo entre 1997 e 2010), sob a liderança de *Tony Blair* passou a apoiar medidas anteriormente associadas ao thatcherismo pelo *velho labour*, nomeadamente (i) a aposta em políticas económicas que antes denunciava como sendo monetarismo de linha dura; (ii) a prossecução de uma política responsável de impostos e de gastos públicos, anteriormente apontada como uma desculpa para cortes; (iii) manteve a maioria das reformas levadas a cabo pelo thatcherismo relativamente aos sindicatos; (iv) o comprometimento com um tipo de economia de mercado antes associada pelos socialistas à exploração (Green, 2003: 76). Voltaremos a este assunto.

O que se constata é que, não obstante o consenso quanto ao facto de o projeto neoliberal não se consubstanciar como uma solução para a maioria dos problemas experienciados pelos seres humanos na modernidade tardia, os partidos de esquerda revelam uma certa incapacidade para se oporem à agenda neoliberal. Apesar de na oposição contestarem as medidas que têm vindo a ser implementadas, quando assumem o poder os seus intentos são refreados, inibidos pelas forças em presença. Em vários países europeus o problema desses partidos parece residir no facto de os mesmos não possuírem uma alternativa ao processo em curso. Quando muito, as suas propostas políticas parecem diferir apenas de grau e intensidade, mas, mesmo a este nível, sem grandes radicalismos por forma a não assustar os famosos mercados. Para sermos mais exatos, quando esses partidos procuram apresentar algumas alternativas (por mais pequenas que sejam) deparam-se com a forte oposição das forças em presença que, ao recuperarem o acrónimo usado por *Margaret Thatcher* – TINA, nos dizem constantemente *ther is no alternative* às políticas de austeridade (Freire, 2014)¹¹.

Para os seus arautos a austeridade é expansionista, ou seja, pode-se fazer consolidação orçamental sem recessão. Esta, para onde quer que olhemos, encontra-se presente. Mas isso não lhes interessa, são danos colaterais que, rapidamente, serão ultrapassados independentemente dos milhões de pessoas que a experienciam no seu dia-a-dia, das quais cabe destacar, como teremos oportunidade de ver, milhares de crianças para as quais o futuro se está, gradualmente, a transmutar em desesperança.

¹⁰ Rebatizado de *new labour* em meados dos anos 90.

¹¹ Na análise desenvolvida sobre a reação da UE à primeira versão do orçamento português para 2016 apresentado em Bruxelas, *Nicolau Santos* explicita de um modo clarividente este tipo de posicionamento. Num artigo de opinião no *Expresso Diário* (12-02-2016), segundo o jornalista a Comissão e o Eurogrupo “não querem que um Orçamento com orientações claramente diferentes das que eles defendem, apostado no crescimento através também (mas não só) de aliviar o peso fiscal que incide sobre os rendimentos das famílias e devolver salários que foram cortados durante a crise, possa ser aplicado e comprovar na prática que pode obter sucesso com muito menos dor social do que a alquimia que defendem. O que eles querem é que continue a flexibilização cada vez maior das leis laborais e dos despedimentos, a redução dos custos de trabalho para as empresas, a diminuição drástica de todos os apoios sociais, as privatizações de empresas públicas ou subconcessão a privados e o alívio da carga fiscal para as empresas mas não para as famílias. Tudo o que não alinhe por este diapasão tem de ser esmagado e, se possível, humilhado (como foi no caso da Grécia). Não chega o recente relatório do Tribunal Europeu de Contas ter passado um atestado de incompetência técnica e de facciosismo ideológico aos processos de ajustamento que foram aplicados nos países do sul da Europa. Não chega a devastação social, económica e financeira que se verificou em muitos países do Velho Continente. Não chega que a União continue com taxas de crescimento agónicas, apesar de tantas reformas, tantos cortes salariais, tanto emagrecimento dos Estados sociais. Se a receita não resulta é porque é preciso fazer ainda mais reformas, mais cortes, mais emagrecimento do Estado social” (cf. URL: <http://goo.gl/3HUp0v>).

Em suma, com o sinalizar do predomínio desta perspetiva enquanto reposta à crise desencadeada a partir de 2008, mais não se pretende do que dar conta dos impactos negativos propugnados por este modo de governação¹² no modelo de Estado de Bem-estar e, por consequência, na vida dos cidadãos. Ainda que cientes dos condicionalismos em presença, gostaríamos de plasmar como sinal de esperança as palavras do atual Presidente da República *Marcelo Rebelo de Sousa*, proferidas a 9 de março de 2016 no seu discurso de tomada de posse. Comprometendo-se a ser um guardião zeloso dos valores da Constituição, destaca de entre os mesmos o “valor do respeito da dignidade humana” que passa pelo direito de as pessoas viverem numa sociedade “em que não haja, de modo dramaticamente persistente, dois milhões de pobres, mais de meio milhão em risco de pobreza, e, ainda, chocantes diferenças entre grupos, regiões e classes sociais”. Direito esse a ser promovido, não por via de um Estado mínimo, mas por intermédio do advogar de um Estado Social de Direito assente na ideia de que

“o poder económico se deve subordinar ao poder político e não este servir de instrumento daquele. Dito de outra forma, o poder político democrático não deve impedir, nos seus excessos dirigistas, o dinamismo e o pluralismo de uma sociedade civil – tradicionalmente tão débil entre nós –, mas não pode demitir-se do seu papel definidor de regras, corretor de injustiças, penhor de níveis equitativos de bem-estar económico e social, em particular, para aqueles que a mão invisível apagou, subalternizou ou marginalizou”¹³. Voltaremos a este assunto.

O risco e a incerteza consubstanciam-se como factos naturais da experiência quotidiana dos cidadãos. Ao tomarmos em consideração a *dessocialização dos riscos* e a, conseqüente, *responsabilização dos indivíduos*, constata-se que os riscos ao passarem a ser apreendidos como problemas da esfera pessoal são individualizados. Podendo-se falar numa reconceptualização do papel do Estado assente numa tentativa de *privatização da gestão do risco*. O discurso e as práticas neoliberais, parecendo esquecer-se das interconexões existentes entre os “problemas privados” e as “questões públicas” (*Spolander et all, 2014*)¹⁴, ignorando a sua origem estrutural, apreendem as questões sociais como questões privadas (as contradições sociais como riscos pessoais)¹⁵. Quer dizer, não se dando conta da inexistência de “soluções biográficas, para contradições sistémicas” (*Bauman, 2001; 2010*), acabam por colocar em causa a noção de riscos sociais¹⁶, ou seja, minam a responsabilidade social, cívica, bem como a noção de solidariedade¹⁷. Daí ao

¹² Sustentada numa ideologia seguida por governos que abandonaram não só “o empenhamento no pleno emprego, a prevenção da pobreza e a manutenção de um nível de vida mínimo nacional, definido de uma forma mais ampla. [... Mas também procederam a] alterações na política fiscal, ao enfraquecimento dos direitos dos sindicatos e dos direitos humanos em geral” (*Mishra, 1995: 92*).

¹³ Cf. Discurso de Tomada de Posse do Presidente da República, URL: <http://goo.gl/MCKaPQ>

¹⁴ É nessa interconexão que radica a seiva a partir da qual se define um dos objetivos primordiais da conceção, delineamento e efetivação das políticas sociais, i.e., “a *gestão de riscos sociais*, protegendo os cidadãos dos efeitos negativos que acontecimentos contingentes possam ter sobre a garantia de realização dos direitos sociais, impedindo essa realização” (*Pereirinha, 2008: 21*, sublinhado no original).

¹⁵ A ênfase anteriormente colocada nas causas e determinações estruturais é deslocada para a responsabilidade pessoal, a liberdade e a escolha (*Howe, 2002*).

¹⁶ Convém reforçar que os riscos sociais são *sociais* não só por os mesmos poderem condicionar a realização de direitos sociais, mas também porque, contrariamente aos riscos naturais, emergem em resultado do modo de funcionamento e organização societais (*Pereirinha, 2008*).

¹⁷ Esta perspetiva, indiciando mutações ao nível da conceção do risco, revela a passagem de um modelo de risco assente na solidariedade para um outro alicerçado na responsabilidade (*Branco et all, 2011*).

Credo thatcheriano ia um pequeno passo – “todas as formas de solidariedade social deveriam ser dissolvidas a favor do individualismo, responsabilidade pessoal e valores da família” (Harvey, 2007: 23). A solidariedade coletiva deveria dar lugar ao individualismo propulsionado pela competição, cuja máxima assentava na asserção “*greed is good*”.

Na senda de um apelo em crescendo a uma “cidadania ativa”¹⁸, os indivíduos (sendo encarados como atores racionais, prudentes)¹⁹ veem-se obrigados (e são responsabilizados se não o fizerem) a investir na segurança contra os riscos (Rose, 1996). Encarados como empreendedores, passam a ser os principais responsáveis pela gestão, governo das suas vidas, pela proteção ante os riscos mediadores da sua experiência, ou seja, “a ênfase pela responsabilização dos riscos pessoais – doença física e mental, desemprego, pobreza na velhice, insucesso escolar, criminalidade – é deslocada para os indivíduos, famílias e/ou comunidades” (Dean, 1999: 145; Parton, 1999: 116; Clarke et al., 2000; Webb, 2006; Branco et al., 2011).

Depois de a rede social de segurança ter sido reduzida ao mínimo, as possibilidades de sucesso do modelo passaram a depender, em grande medida, da capacidade do Estado para desempenhar bem as novas tarefas que lhe foram adstritas, i.e., criar as condições para o *sujeito ativo empreendedor* na busca sua autorrealização se volver uma realidade perene. Que condições são essas? Organizacionais e Subjetivas. No primeiro caso, englobam medidas tais como: “privatização de empresas públicas, diminuição da rigidez do mercado de trabalho, assegurar a existência de trabalho qualificado, agir contra tudo que iniba a liberdade do mercado”; no segundo, pretende-se:

“reestruturar as garantias de segurança por forma a diminuir o mais possível os incentivos à passividade e à dependência, tornar os já residuais apoios sociais dependentes da condição de recursos e, onde for possível, sujeitos ao facto de os indivíduos evidenciarem (ou não) as atitudes e aspirações necessárias a transformar-se num empreendedor de si mesmo” (Rose, 2004: 144).

Num contexto mediado por uma *cultura de culpabilização*, os riscos são subjetivados e passam a ser interligados com fracassos individuais, com as decisões (ou não) que os indivíduos tomam e, com isto, acabam por transmutar o destino comum a milhões de “cidadãos” (um destino que se abate sobre as vítimas e, para o qual, a maioria não encontra qualquer justificação racional), em culpa e responsabilização individuais. As vítimas são culpabilizadas – “os problemas particulares surgem devido à falta de força competitiva ou a falhanços pessoais, culturais e políticos. Num mundo neoliberal darwiniano [mediado pela

¹⁸ Esta não deve ser confundida com a cidadania ativa que nos foi legada pela tradição grega (sobre esta perspectiva, cf. Menezes, 2001). Aqui encontramos-nos perante uma outra leitura, ou seja, para o neoliberalismo “o sujeito político é menos um cidadão com poderes e obrigações derivadas da sua pertença a um corpo coletivo, do que um indivíduo cuja cidadania deve ser ativa. É uma conceção individualizada de cidadania que coloca a ênfase na realização pessoal e responsabilidade individual” (Parton, 2002: 99).

¹⁹ Por comparação com o Estado, advogam que os indivíduos, detentores de informações, se encontram em melhor posição para analisarem e decidirem o que é melhor para si: “eles devem ser libertados para escolherem, por um lado, de acordo com as leis naturais do mercado livre e, por outro, com base na natureza humana” (Rose, 2004: 139). Dito de outra forma, segundo este modo de pensar encontramos-nos perante uma influência mútua entre sociedade e indivíduo. A tarefa da primeira passa por facilitar a emergência de condições que permitam aos indivíduos prosseguirem vidas autónomas. Por sua vez, a ação racional dos indivíduos consubstancia-se como garantia do funcionamento eficaz e eficiente da sociedade (Howe, 2002).

máxima da luta de todos contra todos – MM], predomina o argumento de somente o mais ajustado dever sobreviver” (Harvey, 2007: 157; Faleiros, 2001; Webb, 2006; Menezes, 2010; Amaro, 2012).

Para dar somente um exemplo de uma argumentação sustentada numa leitura moral da crise, basta relembrar o chavão repetido *ad nauseam* nos últimos anos no nosso país relativamente à propensão para a preguiça e à vivência dos portugueses acima das suas possibilidades. De modo ainda mais clarividente, podemos acrescentar a asserção do ex-primeiro-ministro *Passos Coelho* (numa entrevista à SIC de 14 de julho de 2015), representativa de uma leitura dessocializadora do desemprego – “uma pessoa que está desempregada e perdeu o seu emprego, *alguma coisa de errado* há de ter, porque senão teria conservado o seu emprego”. Em suma, mesmo que os indivíduos atuem de modo racional e ponderado e não descurando que, na atual sociedade da incerteza (Menezes, 2010), o que temos de mais certo são contextos de vida perpassados pelo inesperado, para o nosso ex-primeiro-ministro (e para tantos outros que comungam de um raciocínio similar), há sempre que desconfiar da qualidade da sua ação.

Buscando um resumo do até agora referido podemos, então, sinalizar como ideias-chave neoliberais: (i) a valorização do mercado enquanto regulador da esfera económica, (ii) críticas à intervenção estatal geradora de uma cultura de dependência em relação a um Estado-Providência paternalista²⁰, (iii) valorização da ação individual na definição de um projeto de vida e, por consequência, responsabilização do indivíduo enquanto ator principal de um processo perpassado por práticas individuais de análise, cuidado e melhoria da situação de vida.

2 – Agendas Políticas Neoliberais no Dealbar do Século XXI

Sendo um reflexo do seu tempo, os impactos da racionalidade política neoliberal sobre a prática profissional são muitos e significativos. Os vários autores consultados dão-nos conta dessa nova realidade. No quadro de uma retórica assente (i) numa crítica feroz ao funcionamento do Estado (bem como ao desempenho dos seus funcionários) e (ii) no advogar da necessidade de redução de custos, aumento da eficiência na gestão dos recursos por parte dos serviços públicos e modernização administrativa (Spolander *et all*, 2014), o neoliberalismo tem vindo a impor, com um ritmo e uma intensidade significativos, a sua visão do que deve ser o Estado. Uma visão impulsionada pelo que pode ser denominado de “*santíssima trindade neoliberal*”, i.e., liberalização, privatização e austeridade. Neste contexto, tal como outras profissões, também o Serviço Social tem vindo a ser afetado pela ofensiva neoliberal. No seu agir quotidiano, as mudanças têm sido muitas, caminhando no sentido de uma diminuição da importância atribuída aos valores fundamentais e aspetos humanistas da profissão, bem como ao relacionamento face-a-face enquanto essência da prática. Deparamo-nos cada vez mais com “práticas de controlo e supervisoras, do que emancipadoras e promotoras de uma cidadania social plena característica de uma sociedade democrática” (Ferreira, 2014-a: 185).

²⁰ O discurso do primeiro-ministro inglês *David Cameron* espelhava de um modo clarividente este pensamento; sobre este aspeto, pode-se cf. *Ferguson* (2012).

Nesta reflexão iremos, num primeiro momento, dar especial ênfase ao contexto anglo-saxónico, procurando dar conta das reformas²¹ levadas a cabo pelos governos conservadores e trabalhistas entre os finais dos anos 70 e o terceiro quinquénio do século XXI. Num segundo momento, o nosso olhar deslocar-se para Portugal com intuito de analisar o modo como as reformas levadas a cabo no âmbito da administração pública (entre os anos 90 do século passado e 2014) foram perpassadas pela ideia genérica de “*menos Estado, melhor Estado*”.

2.1 – Primeiro Round: Rolling Back the State (1979-1997)²²

A governação dos conservadores foi mediada por uma ideia-chave a partir da qual todas as reformas foram encetadas, i.e., uma representação negativa do funcionamento/envolvimento do Estado. O que para muitos analistas foi considerado como uma das maiores conquistas do século XX ao nível dos direitos humanos²³ volvia-se, na ótica thatcheriana, em privilégios nefastos para os indivíduos. O modelo de Estado prevaente no mesmo processo em que criava dependências (financeiras, psicológicas), sufocava e minava a responsabilidade dos indivíduos²⁴. Consubstanciando-se como o principal problema, o Estado (e a sua administração pública) deveria ser reformulado, gradualmente desmantelado e, posteriormente, substituído por algo melhor (*Dominelli, 1999; Cochrane, 2000; Ferguson et all, 2002; Harris, 2005*). Só por intermédio dessa reestruturação, seria possível pensar um Reino Unido cada vez mais competitivo e apto a enfrentar os desafios colocados pela globalização. Uma narrativa onde, portanto, as dependências, desmoralização criadas pelo Estado ou, de modo mais exato, uma crítica económico-moral do Estado de Bem-estar, a “*satanização ideológica do Estado*” (*Netto, 2013*) serviram de argumento, justificação para a reestruturação e, conseqüente, retração da ação estatal.

Um duplo ataque portanto, contra os gastos excessivos²⁵ e contra a ineficiência na produção e alocação de serviços. Este posicionamento anti-estatal e antissocial, contrariamente ao comumente aceite, não provocou uma investida imediata sobre o Estado. Devido à inexistência de uma ideia clara sobre o que fazer com esse modelo, por receio dos custos eleitorais que poderiam advir de um ataque desenfreado ao Estado Social em geral e ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) em específico, num primeiro momento os

²¹ Para uma análise sinóptica de algumas das reformas da administração pública ocorridas em distintos países europeus, cf. *Rocha (2001)*.

²² Dezoito anos de governos conservadores, sob a égide de *Margaret Thatcher* (maio de 1979 a novembro de 1990) e *John Major* (novembro de 1990 a maio de 1997).

²³ Assentando na ideia de o bem-estar do ser humano só poder ser alcançado por intermédio da responsabilização coletiva, promovida e advogada por via de uma intervenção significativa do Estado, segundo a aceção de *Paulo Netto* encontramos face ao “único ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação/valorização capitalistas com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos” (*apud Menezes, 2001: 22*).

²⁴ Posicionando-se contra o modelo onde o Estado deveria acompanhar o cidadão desde o seu nascimento até à sua morte (*from the cradle to the grave*), na sua ótica o restaurar da responsabilidade individual só seria possível por via de um Estado forte que garantisse a liberdade e a ordem, e não de um Estado que se apresentasse “disfarçado de fada madrinha em todos os batizados, de companheiro loquaz e entediante em todas as fases da nossa vida, do desconhecido lacrimoso em todos os funerais” (*apud Rose, 2004: 138-139*). No fundo, segundo esta perspetiva, o Estado para governar bem, devia governar menos.

²⁵ A não apreensão dos gastos na esfera social como sendo um investimento, conduz os seus fautores a olharem para o Estado como um sorvedouro dos recursos públicos.

conservadores elegeram como seu alvo prioritário o enfraquecimento/destruição dos sindicatos²⁶ (Ferguson, 2002; 2013; Parton, 1999-a) – uma pré-condição necessária para a neoliberalização (Harvey, 2007).

O sinalizado não foi impeditivo da realização de reformas que, visando agradar aos contribuintes pagadores de impostos, num primeiro momento²⁷ tiveram como *leitmotiv* principal: a (i) diminuição dos gastos por via da redução dos custos e cortes em recursos humanos²⁸; (ii) o aumento da eficiência através da maximização de resultados a ser alcançada por intermédio de uma maior consciencialização a respeito do valor dos recursos públicos (*value for money*)²⁹.

Partindo do pressuposto de quão mais próximo se encontrasse do indivíduo, mais *eficaz* seria o serviço prestado, durante os dois primeiros mandatos (1979-1987) foram implementadas algumas medidas visando a descentralização administrativa. A mudança de paradigma na administração pública deveria passar pela descentralização, mas, na prática, o que verdadeiramente ocorreu foi uma desconcentração de poderes³⁰. O propagado aumento da autonomia das agências governamentais/departamentos “descentralizadas”, foi significativamente quartado pela manutenção ao nível central da definição dos objetivos que seriam da sua incumbência (Abrucio, 1997) e por cortes de financiamento ao poder local (dominado pelos trabalhistas) nos anos subsequentes à implementação dessas medidas (Parton, 1999-a; Cochrane, 2000; Harris 2003, 2005; Harvey, 2007)³¹.

Com o passar dos anos, a par do liberalismo económico, o managerialismo organizacional continuou a percorrer o seu caminho. As forças do mercado foram entrando gradualmente nas áreas da educação, saúde, pensões e habitação, assistindo-se, em consequência, à comodificação de bens e serviços até aí aprendidos como inacessíveis à lógica mercadológica (Dominelli, 1999). A partir do terceiro mandato

²⁶ Como caso paradigmático deste viés, podemos referir a dura repressão da greve levada a cabo pelos mineiros entre 5 de março de 1984 e 3 de março de 1985. Neste processo, chegou a ponderar (no verão de 1984) declarar o estado de emergência de modo a poder mobilizar o exército para lidar com a situação. Com a derrota dos sindicatos, os conservadores removeram um dos principais obstáculos que se interpunha entre o governo e a realização cabal dos seus objetivos.

²⁷ Este primeiro momento ao nível da gestão enquadra o que alguns autores denominam de “*modelo gerencial puro*” (Abrucio, 1997).

²⁸ De acordo com Abrucio (1997) os cortes com pessoal atingiram maioritariamente os funcionários do poder central e das empresas públicas privatizadas, por contraposição ao SNS e poder local onde os conservadores sentiram maiores dificuldades em reduzir os efetivos.

²⁹ O objetivo passava pela maximização da “relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas” (Abrucio, 1997: 15). Dito de outra forma, para conseguirmos aumentar o *value for money* temos de conseguir aumentar o nível/qualidade dos produtos/serviços prestados (*outputs*) utilizando os mesmos recursos (*inputs*). Langan levanta dúvidas sobre a aplicabilidade de um critério proveniente da esfera económica à esfera social, dando como exemplo as contradições presentes na ação quotidiana de um “gestor social”: “por um lado, é responsável por mensurar as necessidades do cliente e por responder às mesmas. Por outro lado, é responsável por atribuir recursos a essas necessidades – e para as necessidades dos seus outros clientes – no seio dos constrangimentos do seu orçamento. Tem, então, de reconciliar a tensão entre a responsabilidade para com o seu cliente e para com a racionalização dos recursos dos serviços sociais” (2000: 157).

³⁰ Para uma análise das diferenças entre descentralização vs. desconcentração e para um entendimento desta enquanto significando, essencialmente, proximidade física, cf. Rocha (2001).

³¹ Convém notar que no Reino Unido o poder local detém pouca autonomia. Encontramo-nos face a um sistema liberal altamente centralizado onde a orientação política é ditada pelo partido no governo que, deste modo, pode encetar reformas de modo célere. No fundo, em decorrência das reformas o que verdadeiramente ocorreu foi um quadro onde “as autoridades locais, não obstante prestarem os serviços, eram basicamente reguladas, financiadas e controladas pelo governo central. Isto não é descentralização, mas centralização do poder” (Bahle, 2003: 11).

(1987), os conservadores começaram a implementar de modo mais acentuado um novo modelo “pós-burocrático” onde: (i) o Estado surgia, essencialmente, como comprador em vez de provedor de serviços; (ii) se passou a apostar na terceirização e privatização dos serviços sociais³²; (iii) a aposta recaiu na introdução da concorrência e da ética dos negócios nos serviços públicos (Ferguson, 2013: 77; cf. Harris, 2005).

Não obstante as intenções se encontrarem já latentes desde os inícios dos anos 80, foi só a partir dos princípios dos anos 90 que os conservadores começaram a introduzir em força os *princípios do mercado*, uma *cultura empreendedora* nos serviços sociais por via da adoção do modelo da *Nova Gestão Pública* (NGP), com o objetivo de “substituir a *presumida ineficiência* dos serviços [gestão pública] pela *presumida eficiência* do mercado [gestão empresarial]” (Langan, 2000: 159, sublinhado nosso)³³. A introdução da lógica e dos mecanismos de mercado, defendia-se, ao aumentar a produtividade, os lucros e/ou reduzir os custos, seria a garantia para um bom desempenho por parte dos serviços públicos³⁴. Mais do que uma necessidade económica, a implementação da NGP (apreendida como panaceia para resolução de tudo o que funcionava mal no Estado) desvela a opção por uma estratégia ideológica clara.

Enquadrando um novo paradigma da administração pública, os princípios subjacentes à NGP já se encontravam presentes no *modelo gerencial puro* ou, como também pode ser denominado, *gestão managerialista*³⁵, gizado em torno do aumento da eficiência dos serviços públicos – “*fazer mais com menos*”.

³² Como exemplo desta perspetiva no sentido da promoção de uma economia mista ao nível da provisão de serviços, pode-se referir a determinação do governo no sentido de 85% dos fundos transferidos do sistema de segurança social para os governos locais terem de ser adstritos a entidades independentes (e.g. comerciais/lucrativas e/ou voluntárias/não lucrativas) (Dominelli, 1999; Harris, 2003; 2005). A transferência de fundos do setor público para o privado tem vindo a aumentar significativamente. De acordo com Ferguson no Reino Unido antes de 1980 o setor privado não detinha um papel significativo na prestação de serviços na esfera social. A situação vir-se-ia a modificar profundamente nas duas décadas seguintes. Os conservadores começaram a subsidiar lares lucrativos levando a que, no final dos anos 90, somente 22% fossem geridos pelo setor público por contraoposição a 63% em 1970. Ao nível do apoio domiciliário o crescimento foi ainda maior, passando de 2% de horas contratualizadas ao setor privado em 1992 para 51% em 1999. Durante o mesmo período o terceiro setor cresceu ainda mais, e em 2008 fornecia mais de 40% do apoio social personalizado, sendo 37% dos fundos das suas organizações de origem pública (2008: 55-59). De 1970 a 1990 o número de idosos subsidiados em estruturas residenciais privadas, passou de 37000 para 98000 e as despesas com estes serviços passaram de 10 milhões para 1200 milhões de libras (Harris, 2003).

³³ Para Nunes (2009), não obstante, enquanto filosofia de gestão, o modelo ter surgido nos países anglo-saxónicos, a NGP pode ser considerada a “âncora teórica” das reformas levadas a cabo nos anos 90 em diferentes países europeus.

³⁴ Convém notar que a redução de custos, *de per se*, não é garante de produtividade, devendo ser acrescentado que a mesma pode, perversamente, contribuir para a diminuição da qualidade do serviço prestado. Na ótica de Reisch a ideia de a privatização dos serviços contribuir para o aumento da eficiência não toma em consideração os custos associados ao alcance da mesma. Isto é, diversos estudos demonstram que “a maioria da eficiência alcançada por via da privatização ocorreu às expensas da diminuição de salários e benefícios, redução de serviços, pessoal e programas de formação, imposição de taxas aos clientes e a focalização em clientes menos problemáticos e com mais poder económico” (2013: 69); para a apreensão do lucro como elemento perverso que coloca em causa a qualidade na área social, cf. Dustin (2007); para uma análise cuidada da falácia do pressuposto da inerente superioridade da gestão privada por comparação à gestão pública, cf. Rocha (2001).

³⁵ Segundo os seus defensores, de um modo genérico, este modelo de gestão pode ser implementado de modo flexível e adaptável ao contexto de qualquer país, basta possuir um (i) *motivo* e uma (ii) *oportunidade*. No caso do Reino Unido, os conservadores tiveram ambas as condições: (i) o seu comprometimento com uma reforma neoliberal do Estado de Bem-estar; (ii) a crise económica, um Estado demasiado centralizado e a ausência de normas constitucionais condicionadoras do poder do governo central sobre o poder local (Harris, 2005).

Com o passar do tempo este modelo viria a ser alvo de críticas pelo facto de a ênfase desmesurada na eficiência (foco económico/quantitativo)³⁶ evidenciar a desvalorização de outros valores, igualmente, importantes de índole mais qualitativa. Seria no âmbito deste contexto que, de acordo com *Abrucio* (1997), emergiu o *consumerism*. Um modelo de gestão cujos objetivos passavam pela valorização da *efetividade*, i.e., por uma preocupação com a prestação de bons serviços por parte do setor público - “*fazer melhor*”³⁷. Visando a transmutação das relações entre as pessoas e o Estado, o utente deixou de ser encarado como mero contribuinte para passar a ser apreendido como cliente/consumidor numa economia mista da assistência. A perspetiva *centrada nos serviços* deveria dar lugar a uma abordagem *focalizada nos indivíduos* – cujas necessidades deveriam ser satisfeitas por intermédio de uma aposta na qualidade e que poderia expressar as suas escolhas socorrendo-se dos mecanismos do mercado (*Pollitt*, 1993; *Harris*, 2005; *Lavalette*, 2012).

Visando o enxugamento, agilização da estrutura, continuou a manter-se o foco na “descentralização” administrativa³⁸, a par, por um lado, de um incremento da competição entre as organizações do setor público (reestruturando o sistema de modo a fomentar um espaço de disputa) e, por outro, da implementação de um novo modelo de contratualização assente em três premissas: (i) extensão da prestação de serviços aos setores privado e voluntário/não lucrativo (*welfare mix*); (ii) adoção no setor público de relações contratuais mediadas por mecanismos de quase mercado; (iii) celebração de contratos de qualidade entre os fornecedores de serviços e os consumidores (*Abrucio*, 1997: 23).

Como marco paradigmático deste modelo podemos sinalizar a *Lei do Serviço Nacional de Saúde e dos Cuidados Comunitários* de 1990. Imbuída numa filosofia de desinstitucionalização, foi concebida com o fito de promover um mercado interno mediado por uma cultura e práticas empresariais nas áreas da saúde e social. Para além de aprofundar a dimensão reguladora da área social, de acordo com *Langan* (2000), ao introduzir o *purchaser/provider split* (separação entre a aquisição e provisão de serviços, i.e., entre financiador e prestadores) fragmentou a intervenção. Ao formar um mercado interno na esfera do bem-estar onde os fornecedores públicos passaram a ter de competir com os do setor privado e voluntário/terceiro setor, consubstanciou-se como uma das reformas mais profundas a que foram sujeitos os serviços.

³⁶ Outro dos problemas com que os defensores deste modelo se depararam residiu no facto de os mesmos não se terem dado conta de as especificidades da esfera pública condicionarem a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho, ou seja, ao ser mediada por valores como a equidade e a justiça social, entre outros, a ação pública não pode ser analisada tomando por base uma visão estritamente economicista (*Abrucio*, 1997). No fundo, o erro dos puristas do managerialismo residia na crença de os princípios da gestão poderem ser aplicados a qualquer organismo, independentemente de fornecerem bens por atacado ou fornecerem serviços a pessoas com especificidades várias. Daí a importância da asserção de *Pollitt* ao sinalizar que o managerialismo se traduz num “conjunto de crenças e práticas, que têm como âmago, a assunção raramente testada, de que uma melhor gestão será uma solução eficaz para um amplo campo de males económicos e sociais” (1993: 1).

³⁷ Seria neste contexto que, em 1991, viria a ser delineado por *John Major* o programa *Citizen’s Charter*. Considerado um marco no reconhecimento oficial da importância do *consumerism* e, conseqüente, focalização dos serviços nos interesses dos consumidores. Com o mesmo visou-se a implementação de um conjunto de ações tendentes a avaliar o desempenho dos serviços públicos tomando por base informações recolhidas junto dos consumidores.

³⁸ Encarada agora como uma via por intermédio da qual os centros de decisão se aproximavam dos consumidores.

Buscando ir de encontro às necessidades dos sujeitos, assistiu-se a uma deslocação da ênfase da assistência institucional para a assistência domiciliária, comunitária (Bahle, 2003). Esta passou, então, a ser regulada segundo o modelo do “*care management*” – cuja intenção passava pela interconexão entre *avaliação* dos riscos, das necessidades individuais, a *aquisição* de serviços com o fito de as satisfazer e a *avaliação* dos serviços prestados. Sem ter que ser necessariamente um assistente social, o gestor da assistência/cuidador social (“*care manager*”), elevado a ícone da prática, transformou-se num “comprador, responsável pela avaliação das necessidades e a gestão de recursos escassos que, em simultâneo, buscava satisfazer as necessidades e manter os custos dentro dos orçamentos disponíveis” (Dustin, 2007: 35). Por outras palavras, passou a ter a incumbência de “contratar”³⁹, de entre a panóplia de serviços existentes, aquele que, respondendo às necessidades do indivíduo, fosse mais barato. A questão, no entanto, complexifica-se quando em face da inexistência de serviços ou, de modo mais grave, cabimento orçamental para dar resposta às necessidades identificadas. Isto é, no âmbito desta perspetiva, contrariamente ao advogado, a avaliação das necessidades, *de per si*, não se revelou como condição suficiente para a satisfação adequada das mesmas.

Avaliar necessidades, riscos, contratar a bom preço, gerir os orçamentos, monitorizar os serviços a serem prestados por outros e avaliar os resultados obtidos. Mutações profundas portanto, como referimos, nos modos de agir dos profissionais, pois, na decorrência da separação entre a aquisição e a provisão de serviços, assistiu-se a uma diminuição muito significativa da importância até aí detida por uma das bases essenciais da prática do Serviço Social, i.e., a relação mantida (reforçada, construída ao longo do tempo com um trabalho continuado) entre os profissionais e os utentes.

O *consumerism* também não ficou isento de críticas. Uma das principais chamava a atenção para o facto de o consumidor de serviços públicos não ser um mero consumidor de bens no mercado⁴⁰, ou seja, não tomava em consideração as diferenças existentes entre o consumo de bens mercadológicos e públicos. No caso dos últimos, para além do consumo dos mesmos não se encontrar, tal como no mercado, estritamente dependente de decisões racionais, em determinadas situações (saúde, segurança...) o consumidor não possui possibilidades de escolha entre diferentes bens (Pollitt, 1993). Paralelamente, o pressuposto de a competição entre serviços aumentar a qualidade de prestação dos mesmos, facilitando, dessa forma, a escolha do consumidor⁴¹ começou a ser colocado em causa. Para além de levantar problemas

³⁹ De modo mais correto, apresentar uma proposta para a contratação de um serviço, pois, a decisão última sobre a compra não era da sua esfera de competências.

⁴⁰ Era essa a ideia subjacente à introdução dos *vouchers* em 1996, para as pessoas com deficiência num primeiro momento vindo, posteriormente, a abranger outros grupos. Isto é, visando a promoção do *empowerment*, segundo a filosofia desta medida, após avaliarem as suas próprias necessidades, os indivíduos seriam aqueles que se encontrariam mais bem colocados para optarem pelos serviços que, em sua opinião, serviriam melhor os seus interesses (Ferguson, 2008). Valorizando a personalização na prestação de serviços, pressupunha uma transformação significativa ao nível do enquadramento e modo de funcionamento dos mesmos, i.e., exigia “a substituição de um sistema de assistência social assente na provisão de serviços pelas autoridades locais ou organizações do terceiro setor, por outro baseado no fornecimento de orçamentos individuais aos utentes dos serviços que, em princípio, eles poderiam usar para adquirir no mercado social os serviços que escolhessem” (Lavalette et al, 2013: 103).

⁴¹ Na análise que faz do modelo, Ferguson reconhece que ao ter contribuído para um maior envolvimento dos utentes, acabou por impactar positivamente a política governamental, o desenvolvimento e a gestão dos serviços. No entanto, esse envolvimento deve ser apreendido num contexto mais vasto onde a apologia à participação dos

de equidade entre os diferentes serviços⁴², na experiência fática “nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, de facto, o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros que dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público” (Abrucio, 1997: 25)⁴³. Por último, o conceito de cliente/consumidor viria, igualmente, a ser reequacionado. Tomando por base não só, mas também as possibilidades de iniquidades decorrentes da competição entre serviços, alguns poder-se-iam tornar “mais cidadãos do que outros” ou “clientes preferenciais do serviço público” (Abrucio, 1997: 24-5), pois, a capacidade subjacente à consciencialização de saber o que necessita, esbarra muitas vezes com a impossibilidade económica de adquirir os serviços necessários à satisfação dessas mesmas necessidades.

A necessidade de responder a algumas destas críticas acabaria por postular a conceção de um novo modelo de gestão – o *Public Service Orientation* (PSO)⁴⁴ onde se passou a advogar a necessidade de o funcionamento dos serviços públicos ser estruturado em torno de valores tais como *accountability*⁴⁵, participação, transparência, equidade e justiça. Visando a melhoria dos resultados a par com a garantia da equidade, em vez de competição entre os diferentes serviços, a palavra de ordem passou a ser a cooperação sob o lema “*fazer o que deve ser feito*”. Com a focalização no cidadão passou-se a valorizar a esfera pública e a dimensão coletiva da sua ação no sentido da prossecução, não somente de interesses particulares, mas também do bem comum. Por contraposição ao paradigma do consumidor (conotação individual), o paradigma do cidadão, pressupondo a participação ativa dos indivíduos⁴⁶, deslocou a ênfase para a ação política (Abrucio, 1997).

Consoante os olhares, assim vemos. Os apoiantes das reformas conservadoras defendiam terem as mesmas aumentado a eficiência e a eficácia dos serviços. Os críticos contrapunham a este argumento o de

utentes tem subjacente uma ideia de responsabilização que, em última análise, “faz com que os utentes da saúde e assistência social sejam cada vez mais responsáveis pelas escolhas por si feitas” (2008: 87).

⁴² A avaliação decorrente da competição conduziria a uma distribuição diferenciada de recursos disponíveis, beneficiando os serviços com melhor avaliação por contraposição aos com pior desempenho. Os utentes destes seriam cada vez mais prejudicados, visto, no médio/longo prazo, os serviços a que tinham acesso dispõem de cada vez menos recursos.

⁴³ O referido pode mais facilmente ser percebido com o recurso a um exemplo onde são visíveis, em simultâneo, os obstáculos condicionadores das escolhas dos indivíduos e os dilemas decisoriais dos assistentes sociais. Não obstante os idosos preferirem, por norma, permanecer em suas casas em vez de serem institucionalizados, há situações em que, por se sentirem mais seguros, a sua opção recai sobre uma estrutura residencial. Mas, se o utente do serviço “não preencher os critérios para a institucionalização, porque as suas necessidades físicas não são tão profundas ao ponto de justificarem o custo de uma estrutura residencial, então, não se encontra habilitado para o exercício da sua escolha. Nesta situação, seguindo as boas práticas o gestor da assistência poderia chegar à conclusão de que, devido ao aumento da ansiedade derivado de ficar sozinho em casa, o utente deveria ser proposto para uma estrutura residencial. No entanto, devido à pressão no sentido da contenção dos custos, poderia não ser capaz de justificar a proposta visto o utente não preencher os critérios. Deste ponto de vista, a escolha do utente do serviço foi limitada devido a considerações financeiras” (Dustin, 2007: 87).

⁴⁴ Implementado posteriormente.

⁴⁵ De acordo com Pollitt (1993) encontramos face a um dos pontos-chave do modelo, exigindo ao gestor público – ademais da prestação de contas – a criatividade necessária à conceção de modos inovadores de resposta aos cidadãos que recorrem aos serviços públicos.

⁴⁶ Encarada sob uma nova ótica, a descentralização deveria consubstanciar-se como uma via facilitadora dessa mesma participação: a principal justificação “para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços (públicos) necessários, o que de facto ele é, mas que ele (o governo local) torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades” (Hambleton apud Abrucio, 1997: 26).

terem minado os princípios fundadores do sistema de bem-estar⁴⁷. Encontramo-nos entre os últimos. Face ao exposto, pensamos ser correto afirmar que o legado da governação conservadora evidenciou uma diminuição da provisão por parte do Estado por contraposição a um aumento do papel do setor privado. Se a isso somarmos um aumento da “ênfase na responsabilização individual e familiar, sob a égide dos conservadores, a paisagem do sistema de proteção social tinha sido significativamente alterada” (*Ferguson et all*, 2002: 164).

2.2 – Da Esperança à Desilusão: Governos Trabalhistas (1997- 2010)

Construindo uma retórica em torno da inclusão, justiça social, igualdade de oportunidades..., os trabalhistas viriam a ser eleitos na esperança de poderem reverter 18 anos de governos conservadores e os seus, consequentes, ataques ao Estado de Bem-estar. No entanto, tal como em outros contextos bem nossos conhecidos, as práticas pós-eleitorais vir-se-iam a revelar bastante distintas das promessas pré-eleitorais⁴⁸. O hiato entre a retórica e a realidade ou, se preferirmos, entre a ideologia e a política, foi por demais evidente. Da euforia, otimismo à desilusão foi um passo curto.

Após assumirem a governação, rapidamente se encarregaram de desfazer todas as expetativas neles depositadas quanto às possíveis inflexões na ideologia política até aí predominante. Sob a máxima de uma *política moderna para um país que se quer moderno*, sustentada numa visão pragmática de o maior interesse residir no “*que funciona*”, o discurso foi significativamente renovado, mas as ruturas com as políticas anteriormente adotadas foram quase insignificantes. Milhares de funcionários públicos, entre os quais se encontravam também os assistentes sociais, já cansados, desmoralizados e desanimados com mais de uma década de reformas e reorganizações quase permanentes, cedo se deram conta de que o compromisso em relação ao papel a desempenhar pelo mercado em todo o processo era para manter.

Quando os trabalhistas chegaram ao poder em maio de 1997⁴⁹, quase todos os princípios subjacentes à NGP (austeridade, mercantilização, “descentralização”) já se encontravam consolidados nos serviços públicos. Não desprezaram essa herança⁵⁰ e, contrariamente ao esperado, o caminho por eles traçado permite o sinalizar de alguns pressupostos que, não obstante os disfarces discursivos onde a *terceira*

⁴⁷ Podemos socorrer-nos do contributo de *Hood* para apresentarmos uma síntese das críticas a endereçar aos modelos de gestão adotados pelos conservadores: “a primeira crítica é de que o “new public management” não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupagem vazia; a grande consequência do managerialismo tem sido o aumento exponencial dos controladores orçamentais e de performance, sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos; embora se apresente como promotor do bem comum, na realidade o managerialismo tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores; além disso, o “new public management” tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas” (*apud Rocha*, 2001: 68).

⁴⁸ Sobre estas questões, cf. *Lavalette et all* (1999).

⁴⁹ Sob os auspícios de *Tony Blair* (10 anos) e *Gordon Brown* (3 anos), os trabalhistas mantiveram-se no governo durante 13 anos.

⁵⁰ Há quem afirme que quando questionada sobre quem, em sua opinião, seria o seu melhor herdeiro, *Margaret Thatcher* tenha indicado *Tony Blair*. Na ótica de *Harvey* (2007), a redução do espaço de manobra e, consequente, condicionamento da governação de *Blair* talvez possa ser considerada o melhor testemunho da era *Thatcher* ou, segundo outras vozes, o seu maior mérito; para uma leitura similar, cf. *Bauman* (2010).

via⁵¹ surgia como equidistante em relação aos posicionamentos polarizados da velha esquerda (pró-estatal), por um lado, e dos conservadores (pró-mercado), por outro, continuavam a plasmar a ênfase na racionalidade quase-capitalista dos seus antecessores, nomeadamente (i) o *outsourcing* de serviços do setor público para o privado e organizações voluntárias; (ii) a aplicação dos valores e prioridades do privado ao público; (iii) a ênfase no papel-chave da gestão como via para a promoção da performance e eficiência (*Harris & White apud Ferguson, 2012; Harris, 2003*).

No final dos 4 anos do primeiro mandato, apesar de se ter assistido a uma recuperação parcial do sistema público na área da saúde (criação de novos hospitais, contratação de médicos e enfermeiros), de um modo genérico, prosseguiram o trabalho iniciado pelos conservadores com a manutenção da concorrência entre os hospitais e o estímulo à privatização. Advogando a ideia da necessidade de reequacionar o papel do Estado no sentido de o mesmo se consubstanciar essencialmente, não enquanto provisor de serviços, mas como capacitador dos indivíduos, apostaram na revitalização da sociedade civil (comunitarismo) e no recurso aos princípios do mercado como meio para atingir fins de bem-estar. Quanto aos resultados, estes traduziram-se em gastos públicos inferiores aos realizados pelos seus antecessores⁵² e num encolhimento do setor público.

A ênfase na centralidade do papel da gestão (*top-down*) não só se manteve, como se intensificou, passando os gestores a deter a responsabilidade e um controlo discricionário sobre os serviços. Os *standards* e os indicadores quantitativos de performance emergiram como palavras-chave do discurso político⁵³. O espírito empreendedor continuou a ser encorajado entre os servidores do Estado. No entanto, ao nível discursivo, a ênfase gestionária emergiu com uma nova roupagem – não mais como um fim em si, mas com o fito de responder melhor e com mais qualidade às necessidades dos cidadãos modernos. Quem se poderia opor a um programa assente em tão boas intenções? A retórica adotada serviu para diminuir as possíveis resistências à sua implementação. Sob o lema opaco da *modernização*⁵⁴, um vasto programa de reformas foi sendo “paulatinamente” introduzido com intuito de, defendia-se, por essa via, ir de encontro às expectativas dos cidadãos reconfigurados como sujeitos ativos e participantes. O foco deveria ser deslocado da provisão dos serviços para a qualidade experienciada pelos utentes dos mesmos. E os serviços deveriam ser responsabilizados pela capacidade demonstrada (ou não) na promoção dessa dimensão qualitativa.

⁵¹ Relativamente ao Estado Social, os intentos da terceira via passavam, de acordo com a leitura eufemista de *Tony Blair*, não pelo seu dismantelamento reduzindo-o a uma rede mínima de segurança para os destituídos, nem pela sua manutenção tal como estava com um baixo desempenho e escoadouro de recursos. Mas por reformá-lo, estabelecendo um novo contrato entre o Estado e o cidadão moderno no sentido de criar um Estado de Bem-estar que beneficiasse todos de modo justo e claro (*apud Poole, 2000: 107; cf. Lavalette et al., 1999*).

⁵² Os dois primeiros anos foram marcados por cortes de vários benefícios sociais, bem como por um subfinanciamento nas esferas da saúde e da educação (*Lavalette et al., 1999*).

⁵³ Segundo alguns críticos, os gestores revelando indiferença em relação às competências detidas pelos profissionais a trabalharem na esfera social, tinham como objetivo primo gerir sistemas de performance que diminuían as condições de trabalho e, simultaneamente, procuravam demonstrar “cientificamente” que os cortes implementados estavam a contribuir para uma melhoria dos serviços.

⁵⁴ Opaco na medida em que, apesar de sinalizar a necessidade de mudança, deixou em aberto a sua substância. Quanto aos resultados, os mesmos são conhecidos, podendo-se, em consequência, afirmar que a “linguagem da modernização” se consubstanciou como um subterfúgio para a realização de reformas económicas neoliberais (*Spolander et al., 2015*).

Não obstante a existência de pontos de contacto com o viés conservador, a agenda do partido trabalhista evidenciou algumas diferenças ou, se preferirmos, uma atualização. Uma das faces dessa atualização passou pela adoção do modelo de gestão PSO anteriormente referido e a, conseqüente, ênfase na efetividade, colaboração, envolvimento, parcerias..., mas sem descuidar a eficiência económica. Esta argumentação pode ser resumida a partir de um documento programático do partido de 1997:

“vamos trabalhar em parceria com o setor privado para atingir nossos objetivos. Relativamente aos gastos públicos iremos colocar a primeira questão que um gestor em qualquer empresa colocaria – podemos utilizar de modo mais eficiente os recursos de que dispomos por forma a alcançar as nossas prioridades? E, devido à centralidade da eficiência e do *value for money*, aos ministros será exigido que poupem antes de gastar. A nossa preocupação é poupar para investir e não impostos e gastar” (*apud Ferguson et all*, 2002: 166).

Modernizar portanto, com o intuito de ir de encontro às expectativas dos cidadãos, por um lado e, aos requisitos do mercado, por outro.

Visando a melhoria contínua do exercício dos serviços públicos, estes viram-se pressionados em crescendo com a adoção, a partir de 1999, do regime *best value*⁵⁵. Partindo do pressuposto da necessidade de reequacionar o seu modo de funcionamento⁵⁶, aos serviços passou a ser exigida uma avaliação da sua performance e a, conseqüente, adoção de medidas tendo em vista a melhoria contínua da sua ação. Neste sentido foram definidos *standards* e objetivos de performance ao nível nacional, devendo os serviços procurar responder a 4 princípios: (i) *desafiar* – como e porquê um serviço é prestado; (ii) *comparar* – a performance dos diferentes serviços recorrendo a vários indicadores tais como o *benchmarking*; (iii) *consultar* – os contribuintes, os utentes do serviço, as empresas relativamente à definição de metas de performance⁵⁷; (iv) *competir* – como via para serviços eficientes e eficazes (*Harris*, 2005: 90; cf. *Cochrane*, 2000)⁵⁸. Em suma, na provisão dos serviços devia estar sempre presente o comprometimento com a avaliação e comparação do seu produto com o dos concorrentes, a busca da melhoria contínua das práticas e o envolvimento dos públicos-alvo da sua ação.

Apesar de, *a priori*, não ser descabida a concordância com este modo de encarar o funcionamento dos serviços públicos, a análise dos seus resultados conduz-nos a um distanciamento do mesmo. A tão enfatizada “modernização” acabou por se traduzir, no decurso da governação trabalhista, na privatização de áreas significativas anteriormente sob a alçada da intervenção estatal, com as conseqüências daí decorrentes:

⁵⁵ Obtém-se a partir do melhor resultado possível de atingir a partir da correlação entre os *inputs* e os *outputs*.

⁵⁶ Não será ilógico afirmar que os trabalhistas buscaram, em grande medida, legitimar as suas propostas, com base numa estratégia de desacreditação das reformas levadas a cabo pelos conservadores.

⁵⁷ Relativamente a este ponto, interessa acrescentar que a retórica sustentadora do projeto de modernização, ao se estruturar em torno de uma abordagem centrada no utente, foi permeada pela ideia de os cidadãos terem uma palavra a dizer sobre o modo de funcionamento dos serviços.

⁵⁸ A partir do momento em que os objetivos dos serviços passaram a ser definidos tomando por base indicadores nacionais de *best value*, facilmente se percebe a pressão a que ficaram sujeitos. Ao serem comparados (tomando por base as palavras-chavão) em termos de eficiência/eficácia, com serviços de natureza similar, aqueles com pior performance passaram a correr o risco de verem a provisão ser contratualizada a entidades que prestavam os mesmos serviços no mercado.

Capítulo I – *As Políticas Neoliberais na Reconfiguração do Modelo de Estado*

“o mundo do New Labour é um mundo de serviços decadentes e miséria pública, profundas desigualdades⁵⁹ de saúde e um crescendo fosso de rendimentos entre os setores mais ricos e os mais pobres da sociedade, um mundo distante não só dos ganhos do modelo do pós-guerra, mas também da retórica do New Labour em relação à inclusão social, justiça social e igualdade de oportunidades. Em aspetos-chave sob o New Labour a Grã-Bretanha não é menos uma terra de extremos do que foi sob os Conservadores” (*Ferguson et all*, 2002: 174).

A par da modernização, outro dos traços marcantes dos governos trabalhistas foi a sua agenda moral conservadora. Na senda do que pode ser denominado de uma “*política da conduta*”, socorrendo-se da política social como instrumento, buscaram uma remoralização da sociedade. Tal como para os conservadores, as noções de família e comunidade também desempenharam um papel central em todo o pensamento dos trabalhistas. Consubstanciando-se como os seus pilares, a robustez das segundas dependia estritamente do vigor das primeiras (*Tony Blair apud Lavalette et all*, 1999). A raiz da maioria dos problemas, da decadência moral encontrava-se na falta de disciplina e ordem que grassava nas famílias e comunidades⁶⁰. Colocando, então, a tónica na esfera do trabalho, enfatizavam, por um lado, a promoção da independência face ao Estado por via da promoção da *responsabilidade pessoal/parental*⁶¹ face aos riscos da experiência – os indivíduos deveriam ser os principais agentes da sua inclusão moral⁶². Sustentada numa conceção ideal de família como um espaço de referência moral onde os seus diferentes membros se deveriam responsabilizar uns pelos outros. Por outro lado, na senda de uma “*refilantropização da sociedade*” (*Menezes*, 2001) a *comunidade* era apreendida como um mecanismo de suporte (revalorização da assistência informal), de controlo social e um meio para regular e disciplinar o comportamento dos indivíduos (*Ferguson*, 2008)⁶³.

Tal como para outros antes deles, também para os trabalhistas os benefícios do Estado de Bem-estar, ao fornecerem suportes alternativos e amorais fora do sistema família/trabalho, contribuíram para a elisão da autorresponsabilidade. Uma das marcas mediadora dos beneficiários do Estado de Bem-estar era a falta de ética para o trabalho. Daí, à apreensão da situação de desemprego como sendo uma opção pessoal

⁵⁹ Neste sentido, pode-se afirmar que “a privatização tende a reproduzir nos serviços as desigualdades que o neoliberalismo produziu na economia, ao colocar em causa o princípio fundamental do Estado de Bem-estar segundo o qual os indivíduos têm certos direito a bens básicos” (*Reisch*, 2013: 69).

⁶⁰ De acordo com *Ferguson et all* as “famílias monoparentais, os preguiçosos, pais descuidados, delinquentes juvenis, pedintes, dependentes dos subsídios, as mães adolescentes, famílias disfuncionais (e as suas comunidades), os que procuravam casa e todos aqueles considerados autoexcluídos das suas responsabilidades cívicas, foram sujeitos a fortes ataques por parte dos líderes trabalhistas ou dos seus representantes desde a eleição de 1997” (2002: 152).

⁶¹ O usufruto de direitos e/ou apoios encontrava-se dependente do bom exercício da responsabilidade parental. Encontrando-se no cerne de toda a política social dos trabalhistas, esta era acrescida no caso dos pais com crianças, pois, era sua obrigação “não só garantir a saúde e o desenvolvimento das crianças, a frequência e o sucesso escolar, mas também evitar que as mesmas desenvolvessem comportamentos criminosos e antissociais” (*Parton et all*, 2009: 33).

⁶² Para *Howe* o pensamento neoliberal “encoraja os assistentes sociais a olharem para os utentes como agentes racionais que, detendo as informações necessárias e estando conscientes das consequências associadas às suas ações, são livres para escolherem se devem agir de modo adequado ou não” (2002: 89).

⁶³ *Tony Blair*, num discurso datado de 1996, expõe de um modo claro o seu ponto de vista argumentando que “a obrigação moral e o dever se encontram no mesmo patamar dos direitos sociais, e a garantia dos últimos é condicionada pela realização dos primeiros. Espera-se que os cidadãos se responsabilizem por si próprios, suas famílias e vizinhos. A autoajuda é central e o papel do Estado reside, principalmente, na gestão das parcerias por intermédio das quais esses objetivos devem ser atingidos” (*apud Pool*, 2000: 110).

ia um pequeno passo. Em suma, de acordo com *Lavalette et all* (1999) a agenda moral dos trabalhistas e as, consequentes, reformas do Estado de Bem-estar, exigiram a criação de uma ética e um compromisso com o trabalho, encarado como a solução para todos os problemas – para as famílias monoparentais, os jovens, os desempregados e outros grupos socialmente excluídos, o trabalho passou a ser a salvação e a via para a inclusão numa *Grã-Bretanha* moderna orientada não para os direitos, mas para os deveres, as obrigações de uns para com os outros⁶⁴, a recuperação das virtudes cívicas.

No quadro de uma nova racionalidade do bem-estar, o Estado deveria transformar-se. Em vez de uma rede de segurança para o enfrentamento dos riscos quotidianos, deveria ser um trampolim propulsor de oportunidades económicas. Aos indivíduos passou a ser exigido que fossem “nós em pequenas redes de concatenação, conexões entre a máquina família e a máquina emprego que, em simultâneo, forneceriam meios de suporte externos ao Estado Social e meios de controlo das condutas fora do aparato do bem-estar social” (*Rose*, 2004: 266-267)⁶⁵. Direito e dever deslocalizam-se e invertem-se. Do *direito* dos cidadãos e *dever* do Estado na sua proteção, passamos para o *dever* dos cidadãos em se protegerem a si próprios e aos que os rodeiam e para o *direito* do Estado decidir livremente se os deve proteger ou não.

Gostaríamos de acrescentar que não basta querer, é preciso saber fazer. O que não foi o caso. Daí *Yock Young* considerar a política de inclusão social dos trabalhistas um embuste, porquanto, “a inclusão, justa e integral, de uma pessoa na comunidade exige que os trabalhos disponíveis sejam pagos justamente, e ofereçam uma qualquer perspectiva de carreira. A coerção forçada de pessoas para os trabalhos mais humilhantes, transitórios, e pagos abaixo dos níveis de pobreza traduz-se, para as famílias envolvidas, numa simples inclusão de pessoas no mercado de trabalho, mas não numa sociedade de cidadãos de pleno direito” (*apud Webb*, 2006: 64-65).

⁶⁴ Segundo as palavras de *Rose* (2004) os trabalhistas buscaram introduzir uma «ética da responsabilidade e da obrigação» entre os membros da família.

⁶⁵ Tal como referimos num outro lugar (*Menezes*, 2010), este tipo de raciocínio, para além da sua evidente complexidade é, em si mesmo, contraditório, porquanto, sabendo que na modernidade tardia a entrada na esfera do trabalho passou a exigir processos de desligação em relação aos laços familiares, de vizinhança, comunitários. Dificilmente se compreende como, em simultâneo, se pode advogar a necessidade dessas desligações e apelar à essencialidade do papel dessas instituições para o bom funcionamento societal. Neste sentido podemos recuperar as exegeses críticas de *Giddens* em relação ao discurso neoliberal. Colocando a responsabilidade do declínio, desintegração da família do lado do Estado de Bem-estar, o mesmo manifesta contradições significativas no respeitante a essa mesma esfera, visto advogar em simultâneo a desregulamentação dos mercados e dos valores tradicionais da família: “as mudanças estruturais que afetam a família e outras áreas da vida social fora da esfera do trabalho remunerado são incentivadas pelas próprias influências que a nova direita, na sua vertente neoliberal, promove. Se se quiser defender o individualismo e a iniciativa individual na esfera económica, não faz sentido não os tornar extensivos também a outros domínios, incluindo o da família. Existe uma contradição insanável no cerne do pensamento liberal. Por um lado, ao incentivar o livre jogo das forças de mercado, a filosofia política neoliberal desencadeia influências destradicionalizantes de vastas repercussões; por outro lado, os próprios símbolos tradicionais que essas influências ajudam a dissolver são considerados essenciais para a solidariedade social” (*Giddens*, 1995: 31, 34). No fundo, contraditoriamente, buscam conjugar o pensamento conservador com o liberalismo. Os valores tradicionais associados a um tipo de família mediada por fortes laços entre si e responsável para com os seus, com o *laissez-faire* na esfera económica.

2.3. – O Regresso dos Conservadores (2010 até ao presente)

Em maio de 2010, o conservador *David Cameron*, depois de não conseguir alcançar a maioria absoluta, vir-se-ia a coligar com os liberais-democratas de *Nick Clegg*. Usando o défice como desculpa, o seu primeiro mandato foi guiado por uma estratégia de austeridade. Ao longo do mesmo implementaram cortes muito superiores aos realizados durante a era de *Margaret Thatcher* (*Ferguson*, 2012; *Rogowski*, 2012)⁶⁶. *Lavalette* (2012) vai um pouco mais longe, afirmando terem sido realizados durante os primeiros anos os maiores cortes nos custos do setor público desde 1920. Cortes conexos tanto com o financiamento, como no concernente à redução das prestações sociais por via da substituição da universalidade pela condição de recursos (*means-tested*). Na área da saúde as políticas neoliberais foram prosseguidas com a reestruturação profunda do SNS e a gradual substituição do mesmo “por um mercado de assistência à saúde cada vez mais fragmentado e privatizado” (*Bywaters*, 2011: 222).

Não obstante um percurso pautado ideologicamente de modo radical, em maio de 2015 os conservadores viriam a ser reeleitos para um novo mandato com maioria absoluta, não se augurando, por isso, um futuro auspicioso.

O regresso dos conservadores ao governo pautou-se cor continuidades ao nível dos pressupostos neoliberais, mas também por mudanças por via de um novo enquadramento ideológico que deu pela nomenclatura de *A Grande Sociedade*⁶⁷. Indiciando um distanciamento do ponto de vista thatcheriano em relação ao social, de acordo com *Ferguson* (2012) o termo surgiu pela primeira vez em 2009 num discurso crítico de *David Cameron* para com o funcionamento do Estado. No mesmo, o então primeiro-ministro, reequacionando as relações entre o Estado e os cidadãos, argumentava que nos encontrávamos face a um Estado autoritário, demasiado presente que, ao atuar ou indicar o que deveria ser feito, se sobrepunha aos indivíduos. Impedindo-os de agir por si mesmos e de revelarem as suas melhores qualidades, acabava por criar indivíduos atomizados. Por contraposição a um mega Estado deveria, então, ser promovida a *grande sociedade*.

Em sua opinião a razão prima para o aumento do individualismo, egoísmo e, por consequência, para a diminuição da solidariedade devia-se, não às políticas neoliberais, monetaristas adotadas nos últimos trinta anos⁶⁸, mas à ação do Estado e à incapacidade de muitos se libertarem da dependência dos subsídios proporcionados por ele⁶⁹. Resta acrescentar que este, tal como outros discursos já sinalizados onde a tónica

⁶⁶ Dos 81 biliões de libras (111 biliões de euros) cortados, 18 biliões (24 biliões de euros) incidiram sobre a área social.

⁶⁷ Convém, desde já, recordar a “diferença” de posicionamento em relação ao pensamento de *Margaret Thatcher* plasmado na sua famosa afirmação – “não há essa coisa de sociedade, só existem indivíduos e famílias”. Ao referido, deve ser acrescentado que a “diferença” no discurso pode não ter passado de uma tentativa retórica de distanciação que, posteriormente, viria a ser negada pela prática política.

⁶⁸ Encontramo-nos face a um discurso que parece olvidar um dos objetivos primos do projeto político-económico neoliberal, i.e., a destruição de toda e qualquer estrutura coletiva.

⁶⁹ Antes mesmo de ser eleito, num discurso de 2008, *David Cameron* plasma de um modo clarividente as suas representações sobre os beneficiários do sistema: “these children suffered at the very sharpest end of our broken society but all over the country are other young victims too. Children whose toys are dad's discarded drink bottles; whose role models are criminals, liars and layabouts; whose innocence is lost before their first milk tooth. What chance for these children? Raised without manners, morals or a decent education. They're caught up in the same

é colocada no combate à *cultura de dependência* enquanto traço perene dos beneficiários do sistema, ao contribuir para a divisão e oposição entre as pessoas, entre os que dão, pagam impostos e os que recebem, obtém sucesso e é acolhido favoravelmente, senão mesmo aplaudido, por uma parte significativa dos cidadãos. A internalização destas ideias pelo cidadão comum contribui para a legitimação do projeto político neoliberal, porquanto, “a promoção do individualismo ao colocar em causa as noções de universalidade, solidariedade, igualdade e equidade, acaba por moldar os discursos e as mentes sobre quem na sociedade deve ser considerado merecedor e não-merecedor” (*Spolander et all*, 2015: 31).

Feito o diagnóstico, a solução para o problema deveria, então, passar por uma redistribuição, trasladação do exercício do poder, funções do Estado, dos políticos para as pessoas, a sociedade civil/organizações do terceiro setor, em suma, para as comunidades locais (refundando os laços da vida comunitária). Pois, ninguém melhor dos que aí residem, saberia *o que* deveria ser feito e estaria preparado para decidir *como* deveria ser feito de modo ganhar responsabilidade sobre o seu destino de vida acabando, em última instância, por fortalecer a sociedade britânica. Desvelados os eufemismos, mais uma vez, o discurso caminhava no sentido de serem os indivíduos e as comunidades a responsabilizarem-se pela resolução dos problemas com que se defrontam quotidianamente. Leitura similar encontrámo-la em *Lavalette et all* (2013) ao advogar que a denúncia da existência de uma “cultura do direito” por *David Cameron*, mais não era do que uma crítica velada ao modelo de Estado enquanto rede de proteção e o desejo de o transmutar numa entidade subsidiária face à família, comunidade e/ou mercado ao nível do enfrentamento dos riscos mediadores da experiência⁷⁰.

Apreendido num primeiro momento com suspeição, este projeto viria a ser alvo de críticas, mas também teve os seus entusiastas. Entre estes pode-se referir *Bill Jordan* para quem a *grande sociedade* deveria ser aprendida como uma tentativa de reposta à perspetiva tecnocrática, managerialista dos trabalhistas, visando a promoção do entusiasmo, participação e o comprometimento dos cidadãos, a substituição de uma regulação baseada no contrato por outra assente na moral. Para o Serviço Social deveria ser encarada como uma oportunidade, visto permitir aos profissionais “readquirir o poder de exercer o julgamento, a crítica, as competências, o poder de decisão que se encontrava a cargo do governo, dos gestores e inspetores” (*apud Ferguson*, 2012: 25).

destructive chain as their parents. It's a chain that links unemployment, family breakdown, debt, drugs and crime” (*apud Ferguson*, 2012: 26).

⁷⁰ Mais recentemente, discursando no congresso do partido conservador em outubro, *David Cameron* (2015) reiterou a ideia da importância do trabalho como solução basilar para a pobreza. Referindo-se ao programa *Troubled Families* sinalizou como principal objetivo do mesmo – “arranjar um emprego para os adultos. Porque nós, neste partido, sabemos que o trabalho é a melhor forma de sair da pobreza. Foi por isso que nós reformamos o bem-estar e ajudamos a criar 2,5 milhões de empregos”. No entanto, quanto à qualidade dos postos de trabalho criados, nada disse. Relativamente a este último aspeto, revelam-se interessantes as interpelações colocadas por *Rodrigues* (2008) relativamente à filosofia subjacente às novas políticas sociais ativas no âmbito da esfera do trabalho. A autora questiona-se, por um lado, sobre o significado da ativação em sociedades perpassadas por um desemprego em crescendo e que, por isso mesmo, exige novos perfis e maiores qualificações aos atores. Por outro, levanta sérias dúvidas sobre se as “atividades socialmente úteis” propostas como vias de inserção, poderão, em concreto, ser consideradas trabalho na verdadeira aceção da palavra, visto encerrarem em si um diminuto reconhecimento social, frágeis condições de inserção laboral e montantes salariais que, de tão parcos, se revelam insuficientes para responder às necessidades primárias dos indivíduos.

No concernente aos críticos, os mesmos contrapunham à intenção de redistribuir poder, a vontade de reduzir custos, um eufemismo para um Estado que se quer mínimo. Neste lote encontra-se, por exemplo, *Ferguson* (2012) para quem a filosofia subjacente à *grande sociedade* assentava, tal como nos seus antecessores, num olhar enviesado sobre os beneficiários do Estado de Bem-estar vistos como os principais culpados da situação em que se encontravam. Seguindo este raciocínio, para o autor o projeto da *grande sociedade* deve ser apreendido como uma “tentativa de, por via do questionamento, fragilização da expectativa comum dos cidadãos olharem para o Estado de Bem-estar como um porto de abrigo quando estiverem doentes, desempregados ou envelhecidos, a responsabilidade ser deslocada do Estado para o indivíduo” (2012: 26). Comungando desta perspetiva crítica, para *Lavalette* a *grande sociedade* consubstanciou-se como um subterfúgio por intermédio do qual “o voluntarismo e as organizações do setor voluntário, junto com prestadores de serviços do setor privado, entraram em cena para preencher a lacuna deixada pelo Estado” (2012: 241). Devendo acrescentar-se que, de entre estes provisores, aqueles que mais ficaram a ganhar foram os privados com os quais foram realizados a maioria dos contratos para o desempenho de funções anteriormente nas mãos do Estado.

Buscando uma sùmula do explanado, poder-se-á afirmar que apesar das diferenças discursivas, de nomenclatura..., um objetivo comum guiou os governos conservadores e os trabalhistas no poder ao longo dos últimos 36 anos: fazer mais com menos recursos. Mas como ainda não é possível fazer omeletas sem ovos, as reduções consecutivas nos orçamentos traduziram-se, no mínimo, na existência de menos pessoas a desenvolverem o mesmo ou mais trabalho. De um modo genérico, embora cientes das diferenças inerentes aos projetos políticos conservadores e trabalhistas, são possíveis de sinalizar feições comuns que, em última análise, acabaram por influenciar o exercício da profissão, nomeadamente: (i) o desejo de contenção de gastos conexos com a esfera social do Estado; (ii) uma fé cega no mercado enquanto via para a resolução das problemáticas sociais e (iii) a desconfiança relativamente ao agir dos assistentes sociais.

2.4 – As Reformas da Administração Pública Portuguesa na Passagem da Centúria de Novecentos para o Novo Milénio: Alguns Apontamentos Relativos a um Novo Modelo de Estado

Tal como em outros contextos, também em Portugal, com especificidades que lhe são próprias e diferenças de grau, temos vindo a observar mutações significativas ao nível da administração pública. Deste modo, gostaríamos de tecer algumas considerações sobre as reformas que têm vindo a ter lugar nos últimos anos em Portugal ao nível da administração pública. Ir-nos-emos debruçar principalmente sobre os últimos anos, porquanto não obstante a reforma da administração se encontrar na agenda política desde 1974, devido às especificidades e complexidade mediadoras do sistema português muitas foram as resistências condicionadoras da efetivação dessa mesma reforma (*Rocha, 2001; Mendes, 2006; Rocha et al, 2007; Magone, 2011*).

Interessa, igualmente, acrescentar uma diferença da realidade portuguesa por comparação a outros espaços europeus. Como tivemos oportunidade de mostrar, noutros países europeus e, em especial, no

Reino Unido as reformas introduzidas desde os anos 70 tiveram como principal objetivo não só, mas também a redução de custos; os cortes efetuados afetaram, essencialmente, as funções sociais do Estado. As energias focaram-se no combate ao Estado de Bem-estar e, por consequência, contra todos aqueles a gravitarem na sua esfera. No caso português, este modelo de Estado começou a emergir lentamente em contraciclo quando noutros países já se encontrava em crise.

Contrariamente ao advogado por alguns (e.g. a escola sociológica de Coimbra) quanto à inexistência de um verdadeiro Estado de Bem-estar em Portugal, somos de opinião de que ele existe, possui especificidades que o diferenciam, tanto em termos quantitativos, qualitativos, como de organização, de outras realidades europeias. Isto é, independentemente das diferentes leituras sobre qual o modelo de Estado de Bem-estar português, todos concordam que os Estados de Bem-estar do sul da Europa são débeis se comparados com os seus irmãos do Norte (*Zartaloudis*, 2014). Destarte, deve ser sinalizado, desde já, que o

“padrão das reformas da administração pública portuguesa se discerniu de outros encetados em países do centro e norte da Europa. Em vez de se focalizar principalmente nos gastos associados ao Estado de Bem-estar, a reforma passou, num primeiro momento, pela adoção de medidas antiburocráticas e, numa segunda fase, por uma aposta na melhoria da qualidade dos serviços” (*Rocha et all*, 2007: 589).

Por outras palavras, num primeiro momento (de 1974 até aos finais dos anos 80) em decorrência não só, mas também, da aquisição de direitos (nas áreas da saúde, educação, segurança social...) até aí não assegurados pela esfera pública, assistiu-se a uma expansão acentuada da administração pública e complexificação da sua estrutura⁷¹ sem que, em paralelo, se tivesse tido a preocupação com a reestruturação, modernização da mesma. Estas questões só viriam a entrar na agenda política nos anos noventa do século passado.

O referido não invalida, no entanto, a constatação de a realidade portuguesa, seguindo as linhas orientadoras/pressões da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* (OCDE), não ter ficado imune aos ideais preconizados pelos arautos da NGP – a ideia genérica de “*menos Estado, melhor Estado*”⁷² mediada pelos incentivos no sentido de aumentar a concorrência entre os serviços públicos e privados e a externalização funções estatais, também singrou no nosso país. Embora as subdivisões temporais possam variar e variam consoante os autores, iremos seguir de perto a adotada por *Madureira* (2015). Analisando o período decorrente entre os anos 90 do século passado e 2014, em sua opinião podem ser destacados três momentos ao nível da reforma da administração pública portuguesa.

Partindo do pressuposto da necessidade de um Estado menos burocrático e mais liberal, as reformas encetadas nos anos 90 colocaram a tónica nas privatizações⁷³, desburocratização, empresarialização da

⁷¹ Ao longo dos anos o número de funcionários públicos aumentou de modo consistente, passando de 372,086 em 1979 para 716,418 em 1999, ou seja, 14,8% da população empregada no nosso país nesse ano (*Stoleroff*, 2007, 2013; cf. *Rocha et all*, 2007).

⁷² Slogan da governação de *Cavaco Silva*, que serviu de mote ao programa de privatizações iniciado no seu segundo mandato.

⁷³ Processo facilitado pela 2.^a Revisão Constitucional de 1989. Ao eliminar o princípio da irreversibilidade das nacionalizações (art.º 83.º), abriu a possibilidade à privatização das empresas públicas nacionalizadas após 1974 contribuindo, dessa forma, para a liberalização da economia. Para dar somente um exemplo, no setor bancário,

lógica administrativa e na necessidade de uma maior aproximação e transparência na relação entre a administração e os cidadãos. Segundo o autor, dada a coexistência na prática de três modelos distintos de administração (estatutário, político e managerial), estas reformas foram marcadas pela contradição, visto no mesmo processo em que se advogava a participação dos funcionários públicos nas mudanças em curso (dificilmente as reformas terão sucesso sem trabalhadores motivados), se assistir à implementação de medidas de *outsourcing* e *downsizing*. As exegeses encetadas por Mendes (2006)⁷⁴ evidenciam alguns pontos de contacto com o autor referenciado, designadamente ao sinalizar, por um lado, os intentos de modernização da administração por via da implementação de medidas no sentido de criar condições facilitadoras da: (i) efetivação de uma relação mais estreita entre a administração e os cidadãos; (ii) melhoria da qualidade ao nível da prestação de serviços⁷⁵. Por outro lado, assinala a adoção, por parte dos diferentes governos de centro direita⁷⁶, de um quadro legislativo marcado por dois traços distintivos, designadamente a (i) desconcentração administrativa/descentralização e a (ii) empresarialização e/ou privatização de funções anteriormente adstritas ao Estado⁷⁷. Traços esses que conduzem Magone (2011) à asserção de a governação de Cavaco Silva, com intuito de promover a europeização da administração portuguesa, plasmar um compromisso zeloso na introdução dos ideais da NGP. Não obstante as medidas adotadas, a despesa não diminuiu, bem pelo contrário, entre 1986 e 1991 a despesa do Estado cresceu mais de 7% ao ano (Mamede, 2015).

A partir de 1995 assumiu o poder o partido socialista⁷⁸. Não obstante algumas especificidades⁷⁹, a perspetiva adotada em relação à reforma administrativa, não foi muito diferente da dos governos cavaquistas. Continuou-se a apostar na qualificação dos funcionários públicos (mas, contrariamente aos governos anteriores, houve maiores incentivos à participação, envolvimento dos mesmos no processo), na modernização dos serviços e aproximação dos mesmos aos cidadãos (Rocha et al, 2007). A 27 de abril de 1999 abriu ao público em Lisboa a primeira Loja do Cidadão, vindo-se estes espaços a alastrar gradualmente ao resto do país.

Os intentos da diminuição do peso do Estado na economia não só se mantiveram, como se acentuaram. Durante este período o processo de privatizações atingiu o seu auge – entre 1995 e 2000 as

entre 1988 e 1996, o peso relativo dos bancos públicos nos ativos totais do setor passou de 80% para 20% (Mamede, 2015; AAVV, 2013; Zartaloudis, 2014).

⁷⁴ A autora subdivide a história da reforma da administração pública portuguesa em dois momentos. Um primeiro momento (1976-1989) marcado pela instabilidade governativa devido à inexistência de maiorias parlamentares e/ou guerrilhas entre partidos coligados e um segundo período que vai de 1989 a 2006.

⁷⁵ Rocha (2001) aponta, igualmente, a aposta na melhoria da qualidade nos serviços públicos como marca dos últimos anos da governação cavaquista (1993-1995).

⁷⁶ Entre 1985 e 1995, o país foi governado pelo *Partido Social Democrata* (PSD), tendo sido primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva. Na decorrência da adesão de Portugal à *Comunidade Económica Europeia* (CEE), este período foi marcado por condições políticas e económicas (fundos estruturais) favoráveis que, em paralelo com o acentuar das pressões vindas do exterior, conduziram à realização de reformas administrativas (Mendes, 2006; Rocha et al, 2007; Magone, 2011).

⁷⁷ Com o intuito atingir um dos objetivos principais do seu programa (a aproximação da economia portuguesa à dos restantes países europeus), os mandatos de Cavaco Silva foram marcados pela aceleração das privatizações, desregulamentação do sistema financeiro e liberalização da circulação de bens e capitais (Mamede, 2015: 24).

⁷⁸ Entre 1995 e 2002, tivemos dois governos socialistas, tendo sido primeiro-ministro António Guterres.

⁷⁹ Pode-se sinalizar entre as mesmas o aprofundamento das parcerias com o terceiro setor tendo vista a implementação de políticas sociais de que é exemplo a criação do Programa Rede Social em 1997.

receitas anuais daí provenientes representaram em média 2,7% do *Produto Interno Bruto* (PIB) (Mamede, 2015)⁸⁰. Na avaliação desenvolvida sobre o primeiro mandato de *António Guterres, Rocha* (2001) sinaliza, por um lado, continuidades com a governação anterior plasmadas na institucionalização de medidas de modernização já pensadas nessa altura e, por outro, ruturas quanto ao modo de condução do processo de reforma, designadamente ao adotar uma política de não confrontação com os sindicatos e de incentivo ao envolvimento dos funcionários na reforma. Este envolvimento é essencial, pois, quando o mesmo não ocorre, raramente, as reformas obtêm o sucesso desejado. Isto é, quando as reformas não cativam ou são desencadeadas em contramão com os funcionários, elas acabam quase sempre por ser absorvidas ou enviesadas pela máquina administrativa.

O *segundo período* referenciado por *Madureira* (2015), engloba a primeira década do século XXI. Ao longo da mesma foram sendo desencadeadas novas reformas cujo fito passou, para além da melhoria da qualidade, por reduzir a despesa pública por intermédio do aumento da eficiência, eficácia e da responsabilização nos serviços públicos. Seguindo os ditames da NGP, de entre as reformas introduzidas neste período, o autor regista: (i) o *contracting-out*; (ii) as parcerias público-privadas (PPP); (iii) a gestão por objetivos; (iv) a avaliação de desempenho e (v) as novas regras estatutárias para os funcionários públicos.

A análise desenvolvida por *Mendes* (2006), permite o sinalizar de um modo mais fino as diferentes medidas delineadas e implementadas entre 2001 e 2006. Logo em 2001, na decorrência da degradação das finanças públicas, o governo socialista no poder visando a contenção de custos e a consolidação orçamental exigida pela *União Europeia* (UE), para além de restringir o acesso à função pública, procedeu à reestruturação da administração por via da eliminação e fusão de serviços.

Entre 2002 e 2005 o centro direita assumiu novamente o poder⁸¹. Mantendo a preocupação da consolidação orçamental e partindo do pressuposto de o problema residir no emprego público, procedeu num primeiro momento à reestruturação e reclassificação das carreiras, flexibilização (com o intuito de facilitar a mobilidade de funcionários entre ministérios/departamentos) e ao congelamento das renovações tanto dos contratos individuais, como a termo e, posteriormente, ao congelamento dos salários (*Zartaloudis*, 2014).

Em junho de 2003 o governo apresentou publicamente as linhas orientadoras gerais do seu projeto de reforma da administração pública. Uma análise dos discursos dos principais responsáveis políticos publicitados nos *media* de então⁸², permite-nos perceber um pouco melhor o modelo de Estado preconizado. O governo elegeu três áreas prioritárias para a reforma, designadamente: organização, liderança e responsabilidade, qualificação e mérito.

⁸⁰ Entre 1996 e 1997, 22 empresas públicas foram parcial ou totalmente privatizadas (*Zartaloudis*, 2014).

⁸¹ Durante este período foram primeiros-ministros *Durão Barroso* (2002-2004) e *Santana Lopes* (2004-2005).

⁸² Quando não mencionada outra fonte, os dados seguintes tomam por base uma sùmula de notícias ínsitas no site da *Federação Nacional dos Professores* (FENPROF); cf. URL: <http://bit.ly/2mSAzoF>

Capítulo I – *As Políticas Neoliberais na Reconfiguração do Modelo de Estado*

Ao nível da *organização* as mudanças a efetuar foram justificadas (de forma algo incongruente), não por razões de ordem financeira⁸³, mas com a necessidade de modernização da estrutura. De modo a ir de encontro aos anseios dos cidadãos considerados os principais beneficiados da “revolução” que o governo pretendia efetuar. A nova estrutura, seguindo a filosofia do modelo empresarial, deveria passar a ser mediada pela racionalidade característica do setor privado. Posicionando-se contra os conservadores atávicos e avessos à mudança (sic), *Durão Barroso* (garantindo o não despedimentos de funcionários públicos) advogava um Estado moderno mais enxuto, restrito ao desempenho das suas funções essenciais. Deixando para as entidades sociais e/ou privadas o exercício/gestão de áreas, setores ou atividades para as quais se encontrariam melhor preparadas.

Ao longo de 2003 a Ministra de Estado e das Finanças reiterou em distintas ocasiões este posicionamento. Para dar somente dois exemplos: num Colóquio sobre a *Reforma da Administração Pública* realizado em outubro no Estoril, *Manuela Ferreira Leite*, definindo como prioridade do processo a competitividade, defendeu a redução das funções do Estado em setores que não fossem os de soberania – “a defesa, a segurança, relações externas ou a justiça, são da responsabilidade do Estado, mas as outras poderão de forma mais eficaz ser asseguradas pelo setor privado”⁸⁴; num outro Colóquio realizado em dezembro⁸⁵, a ministra reafirmou a sua posição anterior, criticando o peso excessivo do Estado na economia. Em sua opinião havia uma margem muito significativa para a redução da administração pública, visto o Estado desempenhar algumas funções inúteis, outras para as quais não tinha vocação e que seriam privatizadas⁸⁶.

Nesta área, em 2004, vir-se-ia a avançar com a *reorganização da administração direta e indireta do Estado*. Recuperando o lema cavaquista “menos Estado, melhor Estado”, segundo a opinião de *Mendes* (2006) com a mesma visava-se não só a adoção de estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis, mas também com o intuito de contenção de custos, proceder à externalização de tarefas por intermédio do recurso à contratualização⁸⁷ e à privatização (e.g. na área da justiça os registos e notariado em 2003).

Relativamente à *liderança*, a gestão dos serviços públicos deveria passar a ser feita tomando por base objetivos, ou seja, para cada serviço/organismo deveriam ser estipuladas metas a serem cumpridas anualmente. Associando a liderança à responsabilização, os dirigentes deveriam melhorar as suas qualificações (via formação), passavam a deter novas competências de gestão e viam a sua *accountability*

⁸³ Incongruente na medida em que no programa com que o PSD se apresentou aos eleitores em março de 2002, ser a reforma um instrumento essencial para o combate ao despesismo público; cf. URL: <http://bit.ly/2mSAzoF>

⁸⁴ In URL: <http://goo.gl/vVBvbx>

⁸⁵ Cf. *Correio da Manhã*, URL: <http://goo.gl/T1XReL>

⁸⁶ Tal como em outros contextos por nós analisados supra, encontramos aqui perante uma leitura crítica da ação estatal onde “a atividade do Estado extravasava os seus limites, permanecendo aqui a ideia de que o Estado, e por consequência a Administração Pública, deveria reduzir-se às funções essenciais, o mesmo era dizer que o Estado devia ser um *Estado Mínimo* e, por consequência, reduzir-se às funções de soberania” (*Nunes*, 2009: 50).

⁸⁷ Sobre esta dimensão, pode-se cf. *Magone* (2011).

umentada⁸⁸. Por sua vez, a introdução de processos de *benchmarking* interno deveria contribuir para uma avaliação dos serviços e organismos do Estado, de modo a aumentar a concorrência e competitividade entre os mesmos. No fundo, *Durão Barroso* advogava a introdução de um modelo de gestão direcionado para a obtenção de resultados.

Quanto ao terceiro pilar da reforma – a *qualificação*. Visando a introdução de uma cultura de excelência, pressupunha o fim da progressão e promoção automáticas na carreira com base na antiguidade e a sua substituição por uma avaliação individual de todos os funcionários e dirigentes sustentada no mérito. Segundo o primeiro-ministro, só por intermédio daquela seria possível premiar este. Consequentemente, em março de 2004, viria a ser criado o *Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública* (SIADAP)⁸⁹. Partindo do pressuposto de um maior envolvimento dos funcionários contribuir para a eficácia, produtividade e a melhoria dos serviços prestados, o SIADAP ao “avaliar” o desempenho buscou introduzir uma nova cultura na administração pública assente na qualificação e no mérito dos funcionários⁹⁰. Por outras palavras, as reformas de 2004 ao pretenderem “criar uma cultura de performance assente na adaptabilidade das organizações às funções a realizar, na mobilização de recursos de gestão para a realização dos objetivos fixados, no crescimento da autonomia e na responsabilização dos diretores de serviço, aproximaram-se de modo significativo às ideias do modelo managerial” (*Mendes, 2006: 545*).

Na análise desenvolvida por *Rocha et all* (2007) sobre as reformas desencadeadas entre os anos de 2002 e 2005, as ilações retiradas não são muito abonatórias em relação aos resultados obtidos. Na aceção dos autores, apesar de poderem ser sinalizados, como vimos, intentos de modernização e de melhoria da qualidade dos serviços prestados. Na prática, assistiu-se a um aumento da centralização do Estado, por um lado e, por via de uma politização da administração, a uma elisão significativa das diferenças entre as esferas política e administrativa, por outro. Quanto ao SIADAP, para além de algumas lacunas na sua conceção⁹¹, não se pode falar verdadeiramente da sua implementação entre 2004 e meados de 2007, visto o mesmo ter sido aplicado a menos de 25% dos funcionários públicos. Em suma, como marca resplandecente das reformas, evidenciam a proximidade com o modelo thatcheriano da reforma do Estado, plasmada no posicionamento da Ministra de Estado e das Finanças, pois, segundo *Manuela Ferreira Leite*, como já demos conta, o objetivo deveria passar pela “privatização das funções sociais do Estado e a sua reconstrução enquanto Estado neoliberal” (2007: 591).

Em 2005, com a promessa de recuperar o Estado Social, promover a igualdade social e combater o viés neoliberal, o partido socialista ganhou as eleições obtendo a sua primeira maioria absoluta. O discurso da campanha eleitoral antevia a necessidade de prosseguir a reforma do Estado, mas, prometia-se, a mesma

⁸⁸ Aquando da sua nomeação deveriam assinar uma carta de missão onde se encontravam quantificados e calendarizados os objetivos a alcançar e a recondução no cargo ficaria dependente de uma avaliação dos resultados obtidos (*Mendes, 2006*).

⁸⁹ Cf. Lei n.º 10/2004, de 22 de março e Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.

⁹⁰ Com a pretensão de eliminar uma prática continuada de “atribuição de notas máximas de desempenho”, foram estabelecidas quotas de mérito. Segundo *Nunes* (2009), sendo marcado pelo laxismo, no anterior paradigma de avaliação 99% dos trabalhadores obtinham a menção de Muito Bom.

⁹¹ *Rocha et all* (2007) referem a não consideração de uma avaliação integrada dos serviços, a existência de um desfazamento com o programa de formação e a não introdução de uma dimensão qualitativa na avaliação.

não seria feita contra os cidadãos em geral e os funcionários públicos em específico. Uma leitura do programa do governo⁹² reforça essa ideia: apesar de manifestar uma preocupação que não era nova – o peso do emprego público⁹³, definindo como meta para o mandato a redução de, pelo menos, 75 mil funcionários públicos, a mesma deveria ocorrer, não pela via do despedimento, mas por intermédio da aplicação da regra “um em dois”, i.e., admitindo somente um funcionário por cada duas saídas da função pública.

Após as eleições, e na decorrência da revelação da existência de um défice excessivo (acima dos 6%)⁹⁴, o contexto vir-se-ia a modificar de forma radical. Destarte, não obstante a tónica do discurso e as promessas pré-eleitorais, com o fito de racionalizar as finanças públicas, a política de reforma do Estado avançada pelo governo do primeiro-ministro *José Sócrates* acabou por evidenciar, por um lado, algumas similitudes com os intentos subjacentes às reformas introduzidas em 2004 e, por outro, uma aproximação a reformas desencadeadas em outros países sob o paradigma da NGP (*Rocha et all, 2007; Nunes, 2009; Magone, 2011; Stoleroff, 2013*)⁹⁵.

Ante o contexto da crise do défice e a urgência daí decorrente, o partido socialista viria a introduzir reformas de tal modo profundas ao ponto de se poder falar numa revolução no setor público (*Stoleroff, 2007*) ou, segundo algumas vozes, uma reinvenção. De entre as distintas medidas adotadas podemos sinalizar, entre outras, a moderação salarial, restrições nas admissões e promoções, cortes seletivos no investimento, aumento das taxas no acesso aos serviços públicos, introdução da contratualização e *outsourcing*, descentralização de práticas de gestão (e.g. Hospitais públicos), reestruturação da segurança social (*Stoleroff, 2013: 311; Nunes, 2009*). Relativamente a este último aspeto, a OCDE considerou ter sido um dos países onde a reforma foi mais abrangente e com maiores impactos no sentido da sustentabilidade financeira. A penalização da saída precoce do mercado laboral e, principalmente, a introdução da esperança média de vida no cálculo das pensões⁹⁶, foi avaliada como revolucionária e inovadora (*Madeira, 2007*)⁹⁷.

Quanto à reorganização e racionalização das estruturas da administração, as mudanças não foram menos profundas. Envolvendo todos os Ministérios e sob a coordenação do primeiro-ministro, em agosto de 2005 foi criado o *Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE). Sob o lema da modernização e da reorganização (por via da descentralização, desconcentração, fusão e/ou extinção de serviços), o mesmo deveria, promovendo a diminuição de custos e o aumento da eficiência, consubstanciar-se como um instrumento facilitador da: (i) modernização e racionalização da administração

⁹² Cf. URL: <http://goo.gl/ZJrQy7>

⁹³ O número de funcionários públicos continuou a aumentar ao longo dos anos, contabilizando-se em 2005 (ano em que atingiu o seu pico) um total de 737.774 (*Stoleroff, 2007; 2013*).

⁹⁴ Uma situação que não era novidade na realidade portuguesa – “entre 2000 e 2007 os défices orçamentais foram sempre superiores a 3% do PIB” (*Mamede, 2015: 36*).

⁹⁵ *Mendes* (2006) apresenta uma leitura um pouco distinta. Apesar de concordar que a reforma continha em si traços característicos da NGP e de encontrar alguma inspiração nas realizadas em 2004, defende que a mesma, tendo em atenção o contexto português, e ao revelar uma visão mais positiva do papel que deveria incumbir ao Estado mesclada com intentos de modernização da sua organização e funcionamento, se enquadra de modo mais adequado no que a autora denomina de *Estado Neo-weberiano*.

⁹⁶ Por intermédio da introdução do fator de sustentabilidade – mecanismo que reflete nas pensões o aumento da esperança média de vida.

⁹⁷ In *Jornal de Notícias*, URL: <http://goo.gl/pfSQWQ>

com o recurso às *Tecnologias de Informação e Comunicação* (TIC); (ii) melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; (iii) aproximação da administração pública aos cidadãos (*Magone*, 2011: 777).

Na ótica de *Nunes* (2009) as alterações introduzidas por este programa podem (em complemento com outras já referidas) ser consideradas uma das maiores reformas realizadas na administração pública portuguesa. Tendo presente o enquadramento do programa, i.e., o seu delineamento e implementação no âmbito do *Programa de Estabilidade e Crescimento* (PEC1 2005-2009) cujos objetivos passavam primordialmente pela contenção da despesa pública e a consolidação orçamental. Facilmente se percebem as mudanças profundas desencadeadas ao nível da racionalização e organização da administração – na sequência do PRACE foram extintos 24,4% dos cargos dirigentes, suprimidas 36,1% das Direções-gerais/Institutos Públicos (macroestrutura) e 24,9% das Direções de serviço/Divisões (microestrutura) (*Nunes*, 2009).

Visando dar continuidade à reforma anteriormente iniciada, em 2006 foi lançado o *Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa* (SIMPLEX). A modernização da administração pública, para além da reestruturação, reorganização, teria de subentender a agilização, simplificação dos procedimentos administrativos e a melhoria das relações entre a administração e os cidadãos e as empresas. Das 333 medidas constantes do programa, cerca de dois terços (209) tinham por objetivo a eliminação do suporte de papel e de certidões⁹⁸. No espaço de um ano, cerca de 280 já tinham sido implementadas, aumentando de modo exponencial as possibilidades dos cidadãos interagirem virtualmente com a administração. Estas mudanças, para além de aumentarem a eficiência e a eficácia na prestação de serviços no mesmo processo em que diminuiu os custos do seu exercício, fizeram com que Portugal se transformasse num dos países líderes da Europa ao nível da disponibilização de serviços públicos online. Não obstante os bons resultados obtidos, o programa foi descontinuado na legislatura 2011-2015. No seu Programa do Governo o atual governo socialista manifestava a intenção do relançamento do programa em 2016 com o intuito de promover a melhoria do relacionamento dos cidadãos com a Administração Pública e a redução de custos de contexto para as empresas⁹⁹. Em maio desse ano foram apresentadas 255 medidas (a serem implementadas no prazo de um ano) tendo como destinatários: (i) cidadãos e empresas (45); (ii) cidadãos (99); (iii) empresas (62); (iv) associações, fundações e coletividades (10); (v) administração pública (39)¹⁰⁰.

No seu programa de governo, o *Partido Socialista* (PS) propunha-se rever, aperfeiçoar e alargar, a legislação relativa à avaliação de desempenho a toda administração pública. Deste modo, em 2007 o SIADAP, após um processo de negociação bem-sucedido com os sindicatos, foi revisto em profundidade¹⁰¹. Preconizando uma perspetiva integrada de avaliação, passou a contemplar a avaliação anual dos serviços (SIADAP 1), dirigentes (SIADAP 2) e trabalhadores (SIADAP 3), ficando as promoções, renovações de contratos e as nomeações a depender do resultado obtido nessa avaliação (*Stoleroff*, 2007; 2013).

⁹⁸ Cf. URL: <http://goo.gl/ZYWZRr>

⁹⁹ Cf. Programa do Governo, URL: <http://goo.gl/6w24sw>

¹⁰⁰ Cf. SIMPLEX+2016, URL: <https://goo.gl/VLhVpc>

¹⁰¹ Cf. Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Não descurando que uma das lacunas apontadas ao anterior modelo se prendia com a não inclusão de uma dimensão qualitativa na avaliação, a mesma foi ultrapassada, passando a nova metodologia de avaliação do SIADAP 3¹⁰² a contemplar dois parâmetros, nomeadamente os (i) *resultados* obtidos na prossecução dos objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica¹⁰³ e as (ii) *competências* conexas com os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais suscetíveis de influenciar o desempenho das funções (art.º 45.º). No entanto, continuou-se a valorizar mais os resultados, com uma ponderação mínima de 60%, do que as competências, com um peso máximo de 40% (art.º 50.º)¹⁰⁴. Os objetivos a serem avaliados (num mínimo de três), deveriam ser previamente negociados e contratualizados com o funcionário de modo a promover o seu envolvimento e motivação no alcance/superação dos mesmos¹⁰⁵. Quanto às competências a serem alvo de avaliação¹⁰⁶, de entre as definidas por Lei¹⁰⁷, mediante acordo entre o avaliador e o avaliado deveriam ser escolhidas num mínimo de cinco¹⁰⁸.

Um dos aspetos mais polémico deste modelo, mais contestado tanto por trabalhadores, como por sindicatos, foi a fixação de quotas para as avaliações máximas¹⁰⁹. Ao impossibilitar a obtenção de nota

¹⁰² Dada a sua importância para o nosso estudo, as considerações seguintes dirão somente respeito ao SIADAP 3.

¹⁰³ Sustentando-se na ideia da necessidade de existência de coerência entre os objetivos do serviço e os objetivos do trabalhador, de acordo com o art.º 46.º este parâmetro englobava 4 tipologias de objetivos, nomeadamente: (i) *produção* (bens/atos, prestação de serviços) – visando a eficácia ao nível da satisfação dos cidadãos; (ii) *qualidade* – tendo em vista a inovação, melhoria do serviço e, conseqüente, satisfação das necessidades dos cidadãos; (iii) *eficiência* – por intermédio da simplificação, racionalização com a intenção de reduzir custos; (iv) *aperfeiçoamento* – das competências dos funcionários.

¹⁰⁴ Coeficientes de ponderação aplicados aos técnicos superiores e técnicos. Interessa referir que, não obstante a Lei de 2007 ter excluído da avaliação a *atitude pessoal* (pressupunha uma apreciação genérica do esforço realizado, interesse e motivação demonstrados pelo funcionário): (i) a revisão da literatura mostra que alguns autores incorrem no erro de a incluírem entre as dimensões contempladas na avaliação pela Lei de 2007, cf. por exemplo, entre outros, *Stoleroff* (2007); (ii) a análise documental realizada demonstra que, na prática, essa dimensão não foi avaliada, i.e. as fichas de avaliação por nós consultadas relativas à avaliação ocorrida em 2009 relativa ao ano civil de 2008 deixaram de tomar em consideração essa dimensão para a avaliação.

¹⁰⁵ O grau de realização dos objetivos fixados era constituído por três níveis aplicáveis a cada objetivo *de per se*: não cumprimento (1 valor), cumprimento (3 valores) e superação (5 valores). Ficando, aquando da negociação, definidos indicadores de medida de desempenho para o objetivo ser cumprido ou superado pelo trabalhador. Nesta dimensão têm-se vindo a levantar algumas questões ao longo dos anos, ou seja, o conhecimento que possuímos do processo permite-nos afirmar que entre as metas realistas (pressupõem que serão alcançadas) e as metas realistas e ambiciosas (pressupõem que não serão alcançadas por alguns funcionários e que serão superadas por poucos), o predomínio tem vindo a recair em crescendo sobre as últimas, verificando-se uma valorização maior do quantitativo por comparação ao qualitativo.

¹⁰⁶ Esta tomava em consideração três níveis: não demonstrada ou inexistente (1 valor), demonstrada (3 valores), demonstrada a um nível elevado (5 valores). Deve ser acrescentado que, tanto nos objetivos, como nas competências à expressão quantitativa correspondia uma expressão qualitativa, i.e.: 1-1,9 (insuficiente); 2-2,9 (necessita de desenvolvimento); 3-3,9 (bom); 4-4,4 (muito bom); 4,5-5 (excelente).

¹⁰⁷ Constantes em lista a ser aprovada por portaria do Governo (art.º 36.º); cf. Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

¹⁰⁸ Para dar somente um exemplo da primeira avaliação realizada em 2008 num Centro Distrital de Segurança Social: para um assistente social foram definidas 10 competências, nomeadamente: (i) adaptação e melhoria contínua; (ii) análise da informação e sentido crítico; (iii) iniciativa e autonomia (iv) orientação para o serviço público; (v) orientação para resultados; (vi) planeamento e organização; (vii) trabalho de equipa e cooperação; (viii) conhecimentos especializados e experiência; (ix) responsabilidade e compromisso com o serviço; (x) tolerância à pressão e contrariedades.

¹⁰⁹ Dos três níveis de avaliação possíveis – desempenho inadequado, desempenho adequado e desempenho relevante –, somente 25% dos trabalhadores de um serviço podiam ser classificados com a nota de “desempenho relevante” e, dentro destes, apenas 5% podiam obter a classificação de “desempenho excelente” (art.º 75.º).

máxima pela maioria dos trabalhadores gerou não só insatisfação e desmotivação, bem como um aumento de *stress* aquando da aproximação do momento da realização da autoavaliação e, conseqüente, reunião com o avaliador. Entre os colegas o aumento de tensão foi, igualmente, notória. O facto de todos os intervenientes no processo (com exceção do avaliado em relação à sua própria nota) se encontrarem sujeitos ao dever de sigilo acabou, também, por provocar a desconfiança em relação à equidade, justiça mediadora de todo o processo. O referido, como é lógico, não se deve somente e, em nossa opinião, principalmente à impossibilidade de obtenção de nota máxima por todos, deve-se, isso sim, ao facto de o novo processo de avaliação de desempenho ter passado, como referimos, a influenciar a progressão, promoções, obtenção de prémios e, mais importante, a segurança do posto de trabalho.

Em 2012 o modelo de avaliação do desempenho foi revisto¹¹⁰. De entre as alterações introduzidas, gostaríamos de sinalizar algumas das mais importantes relativas ao SIADAP 3. Deste modo, a partir de 2013 a avaliação de desempenho passou a ser de carácter bienal reportando-se, por conseguinte, aos dois anos civis anteriores (art.º 9.º e 41.º). Ao nível dos parâmetros de avaliação, os objetivos a contratualizar foram fixados num mínimo de 4, e as competências foram subdivididas em duas tipologias: (i) 5 competências fixas, *transversais*, para os vários grupos profissionais; 2 competências *específicas*, a serem negociadas entre avaliador e avaliado, em função das especificidades de cada grupo profissional e área orgânica¹¹¹. A ponderação dos parâmetros manteve-se inalterada – 60% (resultados) e 40% (competências). Em matéria de efeitos decorrentes da avaliação, estes foram reduzidos, sendo retirados os direitos (i) à possibilidade de realizar um período sabático e (ii) à aquisição de mais dias de férias (art.º 52.º).

Uma última nota para referir que, as reformas introduzidas ao longo do primeiro mandato do partido socialista (extinção, fusão e reestruturação da administração, introdução do novo modelo de avaliação do desempenho, entre outras), não foram muito bem aceites na sociedade portuguesa, acabando por gerar muita contestação¹¹². Na sequência dessas reformas, foi solicitado a todos os serviços públicos uma avaliação dos seus postos de trabalho e funções necessárias e desnecessárias, de modo a criar não só, mas também uma bolsa de disponíveis/supranumerários (com possibilidades de a medio prazo poderem ser despedidos) que deveria ser constituída por todos aqueles trabalhadores que tivessem falhado na avaliação ou cujos serviços tivessem sido reorganizados, fundidos ou extintos. Para termos uma ideia do que estava em jogo, somente na sequência das reformas introduzidas pelo PRACE, mais de 50% dos funcionários públicos teriam necessidade de mudar de local de trabalho (Rocha et al., 2007: 591).

Um terceiro momento na reforma da administração emerge a partir de 2011. Na sequência da assinatura do Memorando de Entendimento com a *Troika*, as reformas a implementar deveriam seguir as metas delineadas no documento. Preconizando a modificação do estatuto do emprego e a, conseqüente,

¹¹⁰ Cf. Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

¹¹¹ Deste modo, as fichas contratualizadas em 2013 (relativas à avaliação de 2013/2014) foram definidas para um assistente social as seguintes competências – [i] *fixas*: (i) adaptação e melhoria contínua; (ii) trabalho de equipa e cooperação; (iii) conhecimentos especializados e experiência; (iv) iniciativa e autonomia; (v) responsabilidade e compromisso com o serviço; [ii] *específicas*: (i) análise de informação e sentido crítico; (ii) negociação e persuasão.

¹¹² Comprovativo do referido, são os números de greves ocorridas entre 2005 e 2007, mais precisamente 38, das quais 7 foram greves gerais da função pública (Stoleroff, 2007).

aproximação ao modelo do setor privado, de entre as mesmas podem-se destacar: (i) a promoção da flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade dos funcionários; (ii) a limitação de admissões e decréscimo de efetivos a um ritmo de 3% ao ano; o congelamento de salários e redução de custos com sistemas de saúde (Madureira, 2015: 555). Na prática, não descurando o apregoado desejo do primeiro-ministro *Passos Coelho* de refundar o Estado indo mais além do acordado, “assistiu-se à institucionalização de um rol de medidas avulsas que almejou, antes de mais, um imediato corte dos custos da despesa pública” (Madureira, 2015: 558). Uma tentativa de refundação que foi muito mais além do preconizado pelo modelo da NGP e que, em última instância, teve como objetivo primo reduzir ao mínimo as funções do Estado (Stoleroff, 2013)¹¹³. Para dar somente um exemplo ao nível da reestruturação da administração, de acordo com este autor, é suficiente sinalizar a o *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central* (PREMAC), substituto do PRACE, cujo objetivo passava por “eliminar 1712 cargos dirigentes e 137 entidades públicas, i.e., 38% do total” (2013: 315).

Numa primeira leitura das medidas adotadas no período decorrente entre 2011 e 2015, pode-se afirmar que as mesmas, por um lado, ao degradarem as condições de trabalho e remuneratórias se refletiram negativamente sobre a performance da administração pública e, por outro, evidenciam a interrupção de um percurso de reformas estruturais que vinha sendo traçado desde há alguns anos a esta parte. De modo mais preciso, interrupção abrupta e deslocação do foco, porquanto, não mais reformas com o intuito de desburocratizar, modernizar, reduzir custos e aproximar a administração dos cidadãos, mas medidas avulsas com o *leitmotiv* ideológico único de diminuir ao máximo as funções estatais, instaurar um Estado mínimo e, no que à esfera social diz respeito, se consubstanciaram como um esforço considerável no sentido retração do Estado de Bem-estar português (Zartaloudis, 2014). Voltaremos a este assunto.

Ao tomarmos em consideração a intervenção dos assistentes sociais, pensamos ser correto afirmar que todo o campeamento desenvolvido ao longo do presente capítulo, para além dos impactos provocados ao nível das desigualdades sociais, tem vindo a propugnar mutações significativas quanto à consubstanciação do saber-fazer profissional (acompanhadas de uma incerteza em crescendo) e, por consequência, um aumento significativo dos níveis de *stress* e ansiedade entre os assistentes sociais. Assim sendo, no *Capítulo II* será nossa intenção encetar algumas exegeses sobre as *implicações da agenda política neoliberal nas práticas profissionais do assistente social* em geral e na sua *ação junto de crianças* em específico.

¹¹³ Para memória futura, convém lembrar que, não obstante os eufemismos ou, de modo mais adequado, as mentiras que pautaram a campanha eleitoral, o PSD chegou ao poder com um discurso claramente liberal e, em contramão com o seu nome, claramente antissocial-democrata.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Capítulo II – Contemporaneidades do Serviço Social na Proteção à Criança num Contexto de Austeridade

“Grande é a poesia, a bondade e as danças...
Mas o melhor do mundo são as crianças”
(Fernando Pessoa).

Nota Introdutória

Ao tomarmos em consideração o Serviço Social, interessa, antes de mais, realçar que,

“por tradição, o assistente social desenvolve a sua intervenção baseada na relação de ajuda psicossocial personalizada, orientada por quatro ordens de valores ou sejam, os valores Humanistas, que centram a sua atenção no Homem e no respeito de si mesmo; os valores Democráticos que desenvolvem as condições necessárias ao desenvolvimento da sua personalidade e a sua participação social e cívica na sociedade; os valores Políticos e os valores Económicos, que promovem o princípio da subsidiariedade e da igualdade de oportunidades e de direitos sociais e os valores educativos sustentados na dimensão científica do saber, nos quais o profissional se apoia e fundamenta o seu plano de intervenção” (Ferreira, 2014: 334).

Neste sentido, historicamente como eixos mediadores da prática destacaram-se os *valores* e a *relação* mantida entre o profissional e aqueles que recorrem aos seus serviços. Quanto há última, consubstanciando-se como um suporte para a intervenção, o desempenho profissional encontra-se, em grande medida, dependente da qualidade e densidade da mesma¹¹⁴. Quer dizer, a sua importância revela-se a partir do momento em que nos damos conta de que ela, de acordo com *Lawrence Brammer*, “é o meio através do qual o profissional e a pessoa utilizadora do serviço expressam e realizam as suas necessidades, o que faz com que seja fundamental no processo de ajuda” (*apud Pena*, 2014: 137)¹¹⁵. Em suma, a construção de relações positivas, constituindo-se como uma das competências nucleares da profissão, é a parte substantiva e estruturante da identidade, da memória e da história do Serviço Social. Quando a mesma é desvalorizada, é o próprio sujeito que é colocado em causa, pois, só somos sujeitos numa relação (Faleiros, 2001).

Dito isto, gostaríamos no presente capítulo de tecer algumas considerações com o intuito de mostrar como as práticas neoliberais têm vindo gradativamente a minar ou, de modo mais radical, a contribuir para uma gradual excisão dos valores associados à profissão do Serviço Social e a influenciar profundamente o que os assistentes sociais pensam, sentem e são na sua experiência quotidiana. Interessa, desde já, sinalizar que, segundo o ponto de vista de *Spolander et all* (2015) o Serviço Social revelou alguma passividade e lentidão na teorização e resistência às mutações empreendidas por essas mesmas práticas de cariz

¹¹⁴ A mudança na vida das pessoas depende, muitas vezes, da qualidade da relação existente entre o assistente social e o utente. Podendo ser aprendida como “a expressão prática da personalização”, a relação pode ser considerada, em paralelo com a linguagem, um dos principais instrumentos da prática (Payne, 2002).

¹¹⁵ A prestação de um serviço de pessoas para com pessoas, mediado por interações presenciais, só terá possibilidades de ter sucesso se o processo se desenrolar com base na confiança entre as partes envolvidas.

neoliberal. Advogando, por isso, a necessidade de um aprofundamento crítico tanto ao nível da análise e reflexão, como da intervenção, i.e., em sua aceção “é importante que o Serviço Social perceba as origens da crise, reconheça não só as suas origens políticas, económicas e sociais, mas também as implicações decorrentes das políticas adotadas e avalie criticamente o seu papel em todo esse contexto” (2015: 28)¹¹⁶.

Quanto ao aprofundamento crítico ao nível da *análise e reflexão*, o mesmo pode passar não só, mas também pelo que *McDonough*, ao refletir sobre as possibilidades da prática política no Serviço Social, denomina de “análise da política social”. Tomando em consideração um conjunto mediações que vão desde o delineamento/conceção, passando pela sua implementação até aos resultados obtidos, no desenvolvimento desta metodologia de ação política o profissional deve procurar responder a um conjunto pertinente de questões, designadamente: (i) quem beneficia da política; (ii) quais os benefícios providenciados; (iii) a forma de prestação/recursos alocados e as (iv) fontes financeiras (1999: 115-116). As respostas a estas questões ao fornecerem informações importantes para a compreensão das lógicas e/ou fraquezas subjacentes às políticas sociais, habilitarão os profissionais para uma ação crítico-constructiva no sentido da promoção de um modelo societário qualitativamente distinto.

1 – Investidas Neoliberais: «Experiências» do Serviço Social no Reino Unido

O campeonato apresentado no primeiro capítulo permite a asserção de que as promessas neoliberais de uma sociedade não só mais rica, mas também melhor são negadas pelos factos. No caso do Reino Unido, desde finais dos anos 70 até ao presente, a implementação de políticas neoliberais por sucessivos governos conservadores e trabalhistas não podia ser mais devastadora em termos sociais. Para *Lavalette* (2012) a Grã-Bretanha teve de enfrentar um choque social, revelador de uma sociedade mais desigual onde as vidas de milhões de pessoas estão a ser destruídas pela pobreza (*Ferguson*, 2008)¹¹⁷. Em suma, uma sociedade não só com mais pobres, mas também onde os pobres se tornaram ainda mais pobres do que eram.

Ao deslocarmos o nosso olhar para o Serviço Social, interessa perceber de que forma as reformas encetadas tomando por base os pressupostos neoliberais tiveram impacto sobre as práticas, a identidade e os valores profissionais. Assim sendo, será nossa intenção mostrar como, desde há alguns anos a esta parte, se tem vindo a assistir em distintos países europeus¹¹⁸ – com especial incidência no Reino Unido (*Ferguson*,

¹¹⁶ Embora concordando com *Ioakimidis et al* (2014) no concernente às transformações significativas que têm vindo a ocorrer a partir de 2010 nas práticas do Serviço Social em países do sul da Europa. Temos sérias dúvidas, pelo menos no caso português, de todo este contexto ter propugnado *profundas mutações ideológicas* no sentido de uma reconceptualização da profissão, tal como os autores sugerem. O expressar da vontade/necessidade de mudança, não é, por si mesmo, suficiente para podermos afirmar a existência da mudança.

¹¹⁷ Analisando um contexto mais amplo, *Harvey* dá conta de que “trinta anos de liberdades neoliberais restauraram não só o poder de uma pequena e bem definida classe capitalista. Produziram, também, uma concentração imensa do poder corporativo na energia, nos *media*, farmacêuticas, transportes e mesmo no retalho” (2007: 38); para uma leitura similar, cf. *Netto* (2013). Um resultado que, em última análise, facilita a compreensão do porquê de nos encontrarmos face um programa com um poder imenso. A sua força advém-lhe do poder político e económico das pessoas cujos interesses ele expressa (*Bourdieu*, 1998).

¹¹⁸ Como é lógico estas questões não se restringem aos países europeus. Um estudo de 2004 envolvendo profissionais de 9 países de diferentes continentes mostrou como, em nenhum desses espaços, o Serviço Social escapou às pressões da globalização neoliberal (*Ioakimidis et al*, 2014).

2012; *Spolander et all*, 2014) a um aumento significativo da regulamentação da prática. Regulamentação essa que, em última instância, contribuiu para a promoção de uma prática: pautada pela diversidade, incerteza e ambiguidade; fragmentada, crescentemente estruturada e mediada por processos formais assentes em tecnologias de informação; cada vez mais administrativa, tecnocrática, seletiva onde os valores que suportam a profissão e a autonomia dos assistentes sociais no seu agir quotidiano são cada vez mais colocados em causa por contraposição a uma valorização em crescendo de uma racionalidade de tipo instrumental.

Tendo presente que o Estado de Bem-estar consubstanciou um contexto favorável à institucionalização¹¹⁹ do Serviço Social como profissão (a qualificação e o reconhecimento da profissão encontra-se estritamente vinculada a este modelo de Estado)¹²⁰, a partir do momento em que começou a ser colocado em causa e, por consequência, se assistiu a uma diminuição drástica dos recursos afetos à esfera social, o espaço de mediação ocupado e a legitimação profissional do assistente social reduziram-se significativamente e o seu estatuto tornou-se instável e inseguro. Dito de outra forma, o exercício profissional encontra-se dependente dos contextos sócio-históricos (e das tendências económicas e políticas mediadoras dos mesmos) em que se insere e nos quais desenvolve a sua ação. Daí a importância do tomar em consideração dos fatores exógenos à profissão, i.e., as determinações históricas da prática profissional que a podem influenciar positiva ou negativamente e que se encontram mais além da vontade manifestada pelos profissionais (*Jamamoto et all*, 1986; *Martins*, 2002; *Faleiros*, 2014).

No caso do Reino Unido, as representações negativas dos conservadores em relação ao Estado acabaram por ser trasladadas para os funcionários públicos em geral (criticados por serem profundamente avessos à mudança) e para a profissão em específico – “transformando-se o Serviço Social na metáfora de tudo o que estava errado nesse modelo de Estado” (*Harris*, 2005: 85). Nesse sentido seria necessário fazer algo de modo a mudar o estado de coisas. Mudar, desde logo, a cultura e o estilo associados aos serviços sociais. A opção dos conservadores passou pelo recurso ao instrumental da gestão com o intuito de diminuir o poder, autonomia dos assistentes sociais e, com isso, minorar as forças de bloqueio às reformas que

¹¹⁹ Partindo do pressuposto de a resposta às diferentes problemáticas ter como pré-requisito a sua emergência na esfera pública como dizendo respeito à comunidade como um todo, fica mais fácil a compreensão dos requisitos que se encontraram na base do processo de institucionalização do Serviço Social. Entre os mesmos podemos destacar: “(i) a definição de um problema como sendo socialmente relevante; (ii) a integração de atores no sistema e a definição dos seus papéis; (iii) a alocação de recursos; (iv) a implementação de mecanismos de controlo; (v) a determinação da legitimidade” (*Bahle*, 2003: 7). No mesmo sentido caminha a análise de *Pereirinha* ao afirmar que “a existência de uma necessidade social pode originar algum reconhecimento social e político para a atuação dos poderes públicos, tornando-se então um “*problema social*”. A existência deste reconhecimento social e político constitui então condição para que apareça, na agenda política, a necessidade de intervenção. Há então o *surgimento* de um problema social: não porque a realidade se tenha necessariamente alterado, mas, antes, que a perceção (social e política) dessa realidade se alterou” (2008: 92-93, sublinhado no original).

¹²⁰ É esta a leitura de *Netto* na crítica que faz às análises consideradas por ele como mecanicistas e incapazes de darem conta dos traços legitimadores do Serviço Social enquanto profissão: “emergindo como profissão a partir do *background* acumulado na organização da filantropia própria à sociedade burguesa, o Serviço Social [abandona as] suas protoformas ao se desenvolver como um produto típico da divisão social (e técnica) do trabalho da ordem monopólica. Originalmente parametrado e dinamizado pelo pensamento conservador, adequou-se ao tratamento dos problemas sociais quer tomados nas suas refrações individualizadas [psicologização das relações sociais], quer tomados como sequelas inevitáveis do “progresso” [perspetiva pública da intervenção] – e desenvolveu-se legitimando-se precisamente como interveniente prático-empírico e organizador simbólico no âmbito das políticas sociais” (1992: 75; cf. *Netto*, 2013).

pretendiam implementar. Por outras palavras, o recurso a esse instrumental serviu para monitorizar, avaliar e regular tanto os profissionais, como as organizações com o propósito de maximizar as forças do mercado (Harris, 2003). Aí residiu parte significativa do seu sucesso, pois, a opção adotada, acabou por condicionar significativamente as possibilidades de resistência da prática profissional.

Sustentadas numa cultura de gestão/competição, as reformas gradualmente encetadas ao longo dos anos, para além de transformarem os objetivos e a redistribuição de poder nos serviços de bem-estar acabaram por influenciar, transmutar profundamente as práticas do Serviço Social (Reisch, 2013). Socorrendo-se de estudos realizados em distintos países, Spolander et al (2014), abordam as implicações neoliberais sobre a vida das pessoas e as práticas. No quadro de um processo de mercantilização do social (liderado pelo Reino Unido), assinalam os desafios colocados à profissão por via da restrição/privatização de serviços, a diminuição da aposta na intervenção preventiva, o aumento da supervisão manageralista em decorrência da adoção de um novo *modelo de gestão pública* que passou, como vimos, a aplicar aos serviços públicos modelos de gestão empresarial. No mesmo processo em que buscava melhorar a produtividade, aumentar os lucros e/ou reduzir os custos, a NGP, apesar da retórica desenvolvida, acabou por desvalorizar a igualdade, equidade e a participação. Tanto sob a égide dos conservadores, como dos trabalhistas, a NGP consubstanciou-se como “o principal veículo para a aplicação dos princípios do mercado ao Serviço Social e à assistência social” (Lavalette et al, 2013: 102).

Ao longo dos 18 anos de governos conservadores (mediados pelo credo da inexistência de alternativa ao mercado), devido ao menosprezo gradativo dos políticos em relação aos valores e competências profissionais, aumentou a desmoralização, desilusão entre os assistentes sociais¹²¹. Durante esse período, os diferentes modelos de gestão adotados propugnaram, por um lado, mutações ao nível do poder e dos conhecimentos no seio das organizações/serviços do bem-estar social. Os poderes dos profissionais, durante muito tempo sustentados na competência derivada do conhecimento e formação, bem como nos valores transmitidos pela identidade profissional, foram sendo gradativamente subordinados à autoridade da gestão (Clarke et al, 2000; Bahle, 2003; Rose, 2004; Dustin, 2007; Rogowski, 2012)¹²²; podendo-se mesmo falar, em decorrência do declínio do prestígio profissional, numa proletarização do Serviço Social, bem como num aumento dos conflitos entre os profissionais e os gestores. Por outro lado, assistiu-se à desprofissionalização/desqualificação das práticas tanto por via da diminuição e/ou desvalorização das competências exigidas/necessárias para o desempenho quotidiano, como por intermédio da substituição em crescendo de assistentes sociais que ocupavam o cargo de gestores seniores por outros recursos com menores e/ou sem qualquer qualificação ao nível da profissão¹²³ o que, em última análise,

¹²¹ Em alguns estudos realizados no Reino Unido em meados dos anos 90, a percentagem de assistentes sociais com o desejo de abandonar a profissão era significativa. Sobre o êxodo dos assistentes sociais dos serviços públicos, vide Jones (2005).

¹²² A situação complexifica-se se partirmos do pressuposto de, em muitas situações, os gestores, não obstante serem *experts* na sua área, não se encontrarem próximos da cultura, valores e ética mediadoras da prática profissional. Apesar de se encontrar desde sempre presente na ação dos assistentes sociais, a dimensão dos recursos/financeira, passou a ter um peso maior na tomada de decisões cada vez menos focadas em critérios profissionais.

¹²³ Dominelli (1999) chama a atenção para outra questão importante, levantando a hipótese de os valores e a ética destes novos colaboradores não terem necessariamente de se coadunar com dimensões fulcrais da prática do Serviço Social moderno, nomeadamente o respeito pelos outros e a preocupação com o delineamento de estratégias de

conduziu a uma diminuição do mercado de trabalho para os assistentes sociais (Harris, 2003; Dustin, 2007; Ferguson, 2008; Spolander et al., 2014; Spolander et al., 2015).

Como tivemos oportunidade de sinalizar no *Capítulo I*, o ponto fulcral de viragem ocorreu em 1990 com a *Lei do Serviço de Nacional de Saúde e dos Cuidados Comunitários*, considerada um dos principais instrumentos para a “realização da transformação da cultura da profissão e o estabelecimento do Serviço Social empresarial” (Harris, 2003: 40). Segundo a opinião deste autor, um dos objetivos desta Lei foi o de controlar o espaço de ação profissional plasmado na relação entre o profissional e o utente. Quer dizer, a fragmentação da prática teve como fim último o controlo da incerteza decorrente do modo como os profissionais lidavam autonomamente com as situações-problema do seu quotidiano. As profundas mutações introduzidas na prática por via desta reforma (evidenciando uma separação clara entre a gestão da esfera social e a intervenção nessa mesma esfera), plasmam-se no discurso de um, entre muitos, profissionais – “ser gestor da assistência é muito diferente de ser assistente social da forma como eu sempre o entendi. Existe uma diferença crucial entre ambos. Enquanto o Serviço Social se focaliza nas pessoas, a gestão da assistência preocupa-se com o trabalho administrativo, os orçamentos e as implicações financeiras daí decorrentes” (apud Jones, 2005: 98-99).

De uma prática onde os profissionais detinham autonomia para determinar os meios, as estratégias para atingir os fins definidos, passou-se para uma intervenção onde, em muitas situações, as tarefas ao passarem a ser determinadas normativamente conduziram à restrição do exercício do livre arbítrio profissional. Paralelamente, em decorrência da gradativa colonização das práticas pela filosofia managerialista, novas competências começaram a ser exigidas, não mais as tradicionalmente associadas à prática, mas as conexas com a gestão de orçamentos, de parcerias, de sistemas de informação, delineamento de *standards*, monitorização de performances, *inter alia* (Harris, 2003: 68).

Os trabalhistas quando assumiram o poder não só não desdenharam a herança recebida, como avançaram mais um pouco. Deste modo, a partir de 1997 a ênfase do discurso deslocou-se não só, mas também para a necessidade de *modernizar os serviços*. Ao buscarmos uma correlação entre este viés e as práticas profissionais, damo-nos conta de a mesma ser, implicitamente, mediada por representações negativas relativas aos desempenhos profissionais¹²⁴. Herdando as representações dos conservadores, tinham dúvidas se eles possuíam as capacidades necessárias à implementação das reformas desejadas. Colocando a ênfase na independência, na premissa *welfare to work*¹²⁵, as mesmas pressupunham a saída do

empowerment dos utentes. Destarte, se pensarmos na consciencialização e no comprometimento com um agir ético, enquanto aspetos fulcrais para a qualificação da ação, facilmente se pode concluir a existência de uma diminuição significativa da qualidade dos serviços prestados.

¹²⁴ A desconfiança em relação aos saberes e às práticas não era somente apanágio dos políticos. Seguindo de perto as análises desenvolvidas por Ulrich Beck e Anthony Giddens sobre o aumento da reflexividade na modernidade tardia, para Webb (2006) os saberes e as decisões dos profissionais têm vindo a ser questionadas ou mesmo rejeitadas em crescendo por utentes dos serviços mais sofisticados e cétricos.

¹²⁵ Para Rose esta perspetiva, ao fazer depender o acesso aos direitos da probidade moral dos indivíduos, revelava um pensamento “herdeiro do puritanismo característico da centúria de oitocentos, mas travestido com um reforço ético onde o trabalho pago era gerador de orgulho e autorrespeito ou autoestima, conectando-o com a respeitabilidade, a identidade e a comunidade» (2004: 266). Interessa aqui sinalizar, igualmente, a leitura de Lazzarato para quem o *workfare* explicita o que Michel Foucault denominou de «governo pela individualização», ou seja, para este autor, “a individualização é uma técnica de poder estatal que se «exerce sobre a vida quotidiana imediata, que classifica

sistema de assistência por via da entrada na esfera do trabalho (Rose, 2004; Ferguson, 2008)¹²⁶. Para os trabalhistas a modernização foi, então, a via encontrada para minorar, eliminar a desconfiança sentida quanto à capacidade de os assistentes sociais prestarem serviços de qualidade (Ferguson, 2012)¹²⁷ ou, de modo mais realista, procuraram legitimar as reformas introduzidas com base num discurso de fracasso da ação dos profissionais (Clarke et al., 2000)¹²⁸ e o, conseqüente, confronto direto com a mesma. Diríamos nós, procuraram legitimar as suas opções políticas a partir da deslegitimação das práticas profissionais até aí desenvolvidas. Como é lógico, este tipo de raciocínio revela-se problemático, pois, em vez de questionar o sistema, a cultura organizacional assente na eficiência e mediada por desinvestimentos e falta de recursos, centraliza a sua crítica na “falha/erro” cometida pelos profissionais (Spolander et al., 2015)¹²⁹.

Deste modo, se os serviços falhavam a vários níveis (proteção, coordenação, inflexibilidade, clareza dos papéis, consistência, ineficiência), falhando por isso nos seus objetivos, as reformas a encetar passariam a ser incumbência, não dos que neles trabalhavam, mas de novos gestores (Langan, 2000). Sob a égide dos trabalhistas os profissionais foram significativamente marginalizados em distintas áreas de intervenção

os indivíduos em categorias, os designa na sua própria individualidade, os liga à sua identidade, impondo-lhe uma lei de verdade que ele deve reconhecer e que os outros devem reconhecer neles». A individualização é uma forma de produção específica do indivíduo e da sua subjetividade, por intermédio da qual o Estado assegura o governo da sociedade” (Lazzarato, 2001: 157).

¹²⁶ A análise dos valores, pressupostos ideológicos que suportavam a conceção das políticas sociais dos trabalhistas, revela um enquadramento moralizante assente numa visão punitiva da dependência e no princípio da responsabilidade pessoal. Esta significava “em primeiro lugar, deter as competências para competir num mercado globalizado. Isso passava por comportar-se de modo prudente colocando de lado, independentemente dos rendimentos, dinheiro para a pensão, hipoteca ou empréstimo para os estudos; manter-se saudável, praticando exercício, não fumar e não ficar obeso de modo a não se tornar um escoadouro dos recursos públicos. Acima de tudo, significava empenhar-se para ser independente, pois, o bom cidadão era aquele que contava com os seus próprios recursos e não gastava os recursos do Estado” (Ferguson, 2008: 41). Em suma, o trabalho consubstanciava-se como a chave para reestruturação moral dos indivíduos. Este modo de pensar não é novo, bem pelo contrário, o mesmo é herdeiro de uma longa tradição permeada por representações onde a pobreza e a decadência moral a ela associada se encontravam em estrita relação com a desligação da esfera do trabalho, sendo o acesso à mesma encarado, portanto, como a solução necessária para a erradicação de todos os problemas sociais; para uma análise aprofundada sobre o modo como este ideário influenciou a conceção de políticas de combate à pobreza na Europa a partir do século XV, pode-se consultar Menezes (2009).

¹²⁷ Se apreendida como uma tecnologia de desconfiança, e concebida para a sua restauração, o aumento significativo das auditorias nas práticas profissionais pode ser considerado revelador de um determinado posicionamento, olhar de suspeição em relação às mesmas: “a confiança anteriormente depositada nos conhecimentos dos profissionais, nas decisões e ações de especialistas, foi substituída por uma panóplia de auditorias” (Rose, 2004: 154). Como resultado, assistiu-se a um aprofundamento da vigilância sobre o desempenho profissional. Devendo aqui ser acrescentado que a vigilância com os intentos de reduzir a incerteza é uma marca que perpassou toda a modernidade, sendo certo que ocorreu sempre em falha (Menezes, 2010).

¹²⁸ Esta visão da profissão teve uma repercussão e apoio significativo na sociedade. Em grande medida devido ao facto de “um sem número de escândalos envolvendo funcionários no abuso sexual e físico de crianças institucionalizadas, mortes violentas de crianças nas famílias acompanhadas pelos serviços [...], ter focado a atenção pública nos defeitos dos serviços sociais” (Langan, 2000: 153). Principalmente na sequência de casos de grande visibilidade mediática, os inquéritos realizados, para além de detalharem as falhas do Serviço Social no acompanhamento dos processos, delinearão regras de conduta a serem seguidas em futuras situações sem se tomarem em consideração as conseqüências daí advindas para a prática profissional (Harris, 2003). Em resumo, o que corre mal, ganha uma repercussão exponencial na esfera pública, quanto ao saber-fazer, às boas práticas, disso pouco se fala.

¹²⁹ Para uma visão similar onde o mau funcionamento dos serviços e do desempenho dos profissionais (não só, mas em especial o correlato com a proteção da infância) é realçado e considerado como um dos problemas a ser resolvido pela esfera política, cf. Cameron (2015).

(Rogowski, 2012)¹³⁰. O funcionamento das organizações, dos serviços, até aí organizados com base em normas burocráticas, profissionais, entre outras, deveriam passar a reger-se por uma racionalidade financeira, por princípios de gestão onde as questões éticas eram relegadas para segundo plano¹³¹. Não mais, por exemplo, avaliação de necessidades com base nos conhecimentos especializados, competências dos profissionais, mas através do recurso a procedimentos tecnocráticos. Destarte, desde que os gestores fossem peritos na sua área e obtivessem os resultados económicos pretendidos, quanto menos percebessem das especificidades adstritas à esfera social, tanto melhor, pois, mais facilmente se adaptariam à tarefa que lhes tinha sido adstrita pelo governo (Dominelli, 1999). Este processo de rutura deveria ser facilitado por via de uma maior aposta nas TIC¹³².

Assim, a partir de 1997, a ênfase em crescendo no recurso a programas informáticos, protocolos informatizados, indicadores mensuráveis, no trabalho por objetivos¹³³, na criação de regulamentos e corpos intermédios de inspeção e avaliação da prática desenvolvida, conduziram à emergência de uma ação cada vez mais administrativa, burocrática e mecanicista (Ferguson, 2012). Com a entrada do mercado na sua agenda e a, conseqüente, *McDonaldização* (Dustin, 2007)¹³⁴, o Serviço Social passou a ser imbuído por uma *cultura empresarial*, de *performance* que, gradualmente, o tem vindo a transmutar numa profissão de gestão, onde, *a pari passu*, ganharam proeminência as práticas normalizadas, standardizadas e rotinizadas direcionadas para a obtenção de resultados, e diminuíram a importância atribuída ao processo, a liberdade e autonomia profissionais (Webb, 2006; Dominelli, 1999, 2010; Langan, 2000; Howe, 2002; Rogowski, 2012; Trevithick, 2014)¹³⁵. O diagnóstico, o raciocínio intuitivo realizado anteriormente de modo

¹³⁰ Como reflete o discurso de um profissional, as esperanças depositadas na eleição dos trabalhistas rapidamente se transformaram em desilusão – “em 1997 eu votei nos trabalhistas e, tal como todos os meus amigos, estava realmente excitado por ter derrotados os Tories. Mas a minha vida enquanto assistente social não melhorou com a mudança. Eles não parecem gostar mais dos assistentes sociais do que os conservadores. Eles não possuem qualquer sentimento verdadeiro ou preocupação com a pobreza e com o que as pessoas a trabalharem nestas áreas sofreram ao longo de 20 anos” (apud Jones, 2005: 101).

¹³¹ As questões éticas sempre foram olhadas de soslaio pelos políticos. No caso dos conservadores, a defesa da mesma não passava de um subterfúgio, “uma estratégia para esconder interesses pessoais obscuros, o imperialismo de classe ou, pior do que isso, para a prossecução de fins motivados ideologicamente” (Clarke et al, 2000: 253).

¹³² Ao ser delineada de cima para baixo sem a participação dos assistentes sociais, esta volveu-se problemática. A implementação das mesmas partiu não só, mas também do pressuposto, *a priori* correto, de que as TIC, ao permitirem o fluxo e a performance de dados nas redes de assistência, contribuiriam para uma gestão mais eficiente da partilha de informação entre diferentes serviços. Mas o que se verificou foi que, infelizmente, as arquiteturas de informação e os instrumentos de classificação presentes em muitas das novas tecnologias, dado terem sido concebidas por uma pequena elite, revelaram-se desadequadas, não conseguindo ir de encontro aos problemas com que os profissionais se deparam no seu dia a dia (Webb, 2006: 165).

¹³³ A profissão viu-se inundada por objetivos de performance assentes num *ethos* de produtividade propulsor de tensões entre os profissionais (instigados a solucionarem o maior número de casos no mais curto espaço de tempo) e os seus supervisores (obrigados pelos seus superiores hierárquicos a demonstrarem que o volume de trabalho ia de encontro aos objetivos predefinidos) (Webb, 2006).

¹³⁴ Segundo a autora, a *McDonaldização* ao ser apreendida como uma amplificação, intensificação ou aperfeiçoamento dos princípios burocráticos presentes nas organizações, serviços, ajuda-nos a perceber as conseqüências da introdução da racionalização da gestão nos espaços de ação do Serviço Social.

¹³⁵ Rose salienta estas questões ao afirmar que “a atribuição de responsabilidades orçamentais passou a exigir que os profissionais avaliassem as suas ações, não a partir da linguagem esotérica dos seus conhecimentos, mas em termos de custos e benefícios a que pudesse ser atribuído um valor contabilístico” (2004: 152). Dada a sua proximidade com a escola da administração científica de finais da centúria de oitocentos, esta onda ou, se preferirmos, ênfase colocada pelo modelo manageralista na computação e mensuração enquanto elementos mediadores da prática, foi rotulada por Pollitt (1993) de neotaylorista.

independente e com base nas competências profissionais, passou a ser encarado como um elemento constitutivo de um processo de gestão e, por consequência, deu lugar a formulários de avaliação pré-formatados que prescrevem de modo automatizado, previsível os procedimentos a realizar e, no limite, dispensam um profissional autónomo. Formulários esses que, em última instância, desqualificam porque “buscam a centralização e a concretização dos conhecimentos e competência intangíveis dos assistentes sociais que, posteriormente, lhes são devolvidas como se eles não soubessem avaliar as necessidades” (Dustin, 2007: 131)¹³⁶.

Outra consequência da informatização em crescendo na prática do Serviço Social remete para o aumento da vigilância, velada, mas em contínuo e, em decorrência, para o controlo do poder e quotidiano profissional. Ao permitirem a recolha, concatenação e tratamento de dados incomensuráveis, os sistemas de informação possibilitam o rastreamento e a, conseqüente, “avaliação” do fazer profissional – “o número de avaliações realizadas ao longo de um determinado período, o número de atividades realizadas num caso em particular e as que ainda faltam fazer, o tempo gasto no acompanhamento, número de casos em acompanhamento e assim por diante” (Harris, 2003: 71; cf. Faleiros, 2014).

Revelando o predomínio do interesse num “*Serviço Social superficial*” por contraposição a uma ação focada em explicações mais profundas sobre os comportamentos e as interações que saturam a tessitura social (Howe, 2002; Otway, 2002), estes dados, como é lógico, pouco ou nada nos dizem sobre a dimensão qualitativa da prática. Simplificando a complexidade inerente ao agir profissional, tão-somente nos informam sobre a quantidade de tarefas realizadas, sobre a produtividade. Mas isso também não é importante no contexto da gestão, não é aí que se encontra focalizado o seu interesse. Podendo-se daqui concluir que a avaliação da “qualidade” do trabalho desenvolvido se encontra dependente da destreza detida pelo profissional ao nível da informatização de dados. Quanto maior a aproximação entre os dados introduzidos e os parâmetros delineados pela gestão, “melhor” será a “qualidade” do trabalho realizado.

Lavalette (2012) reforça esta ideia ao pontuar um estudo realizado junto de profissionais a trabalharem com crianças, onde se verificou despenderem os mesmos cerca de 80% do seu tempo em frente aos computadores, ou seja, face a uma prática mediada em crescendo por programas de informáticos assiste-se a uma redução do “espaço para o julgamento profissional, a construção de relacionamentos¹³⁷ com os utentes do serviço e para provisão de assistência adequada” (2012: 248; cf. Langan, 2000; Howe, 2002; Jones, 2005; Dominelli, 1999, 2010; Munro, 2009; Lavalette et al, 2013; Trevithick, 2014; Jiménez, 2014; Munro et al, 2016).

No mesmo sentido caminha um estudo aprofundado desenvolvido entre 2005 e 2009 no Reino Unido coordenado por Peter Beresford, ao dar conta do aumento da pressão sobre os profissionais no

¹³⁶ Indiciando uma cada vez menor densidade espacial e temporal, a prática tornou-se, sob as influências do neoliberalismo, *ahistórica*. Nos «diagnósticos», o passado dos utentes deixou de contar, o que interessa é sua situação presente e futura. O agir presente, não mais interligado e apreendido por referência a experiências passadas, mas, antes, analisado tomando por base expectativas em relação ao futuro (Howe, 2002).

¹³⁷ Em algumas situações estes chegam a ser mesmo desaconselhados, desencorajados pelos gestores, por a aproximação, o reforço da relação poder comprometer uma avaliação que se deseja o mais isenta possível (Jones, 2005).

sentido de minorarem a interação presencial com os utentes, ou seja, deveriam “despender menos tempo com os utentes dos serviços por contraposição à promoção do contacto eletrónico ou por telefone” (*apud Lavalette et all*, 2013: 105). Encontros mais fugazes, portanto, e formatados por via dos, cada vez mais presentes, formulários a serem obrigatoriamente preenchidos pelos profissionais no seu quotidiano – a relação, em tempos pedra basilar da prática, é desnudada “das suas dimensões social, cultural, emocional e interpessoal” (*Howe*, 2002: 93). Daqui se pode concluir que um dos problemas da NGP reside no facto de, ao ignorar a importância detida pelas dimensões emocionais nas relações construídas entre os profissionais e os utentes, não perceber um dos elementos-chave da experiência humana, descurando dessa forma a necessidade de o promover na cultura organizacional (*Trevithick*, 2014: 304).

Um outro estudo realizado entre 1998 e 2000 aos serviços públicos britânicos, revelou que os inquiridos despendiam em média entre 20% a 25% do seu tempo com os utentes, sendo o restante ocupado com trabalho administrativo. Interessa reforçar, mais uma vez, que o ponto de mudança fundamental no concernente ao modo como os profissionais se relacionavam com os utentes ocorreu a partir das reformas introduzidas a partir de 1990 conducentes à emergência do *gestor da assistência*. O estudo anteriormente referido desvelou, igualmente, os sentimentos contraditórios/conflitos de interesses vivenciados pelos profissionais, nomeadamente as dissemelhanças entre: (i) o que achavam que deveriam fazer e o que na realidade faziam; (ii) o que gostariam de ter feito e o que tiveram de fazer; (iii) o que os utentes dos serviços necessitavam e aquilo que lhes poderia ser fornecido; (iv) a sensação relativamente à razão de ser da sua formação e aquilo que os serviços esperavam deles (*Dustin*, 2007: 69)¹³⁸. Não obstante a problematicidade subjacente a esses conflitos, os mesmos ainda indiciam um lado positivo, i.e., o de a consciência dos profissionais relativamente ao que está acontecer à sua profissão poder contribuir para o intentar de uma ação no sentido de alterar o rumo das coisas. Mais grave será o desaparecimento dessa consciencialização, ou seja, para *Rogowski* a preocupação dos profissionais em responder às exigências quantitativas dos serviços pode levar a que “percam a noção do que e quem eles são, bem como da singularidade e do modo de fazer próprios da sua intervenção” (2012: 929). Isto é, o risco maior reside na possibilidade da transmutação da profissão numa prática meramente performativa.

Os arautos desse viés, sem se darem conta da complexidade inerente aos intentos de formatar a prática algoritmicamente (uma prática que pressupõe o envolvimento e respostas flexíveis face às experiências reais das pessoas que, na sua maioria, são confusas, desordenadas, complexas), advogavam

¹³⁸ Num outro estudo realizado a partir de 1999 no norte de Inglaterra junto de assistentes sociais a trabalharem em serviços públicos locais, *Jones* traça uma imagem devastadora do que foi encontrando no terreno: nesses serviços “as manifestações de stress e infelicidade eram de vária ordem, graves e generalizadas. Assistentes sociais deram conta de como era comum verem colegas em lágrimas. Eu ouvi histórias de assistentes sociais que atiravam os papéis para o chão e saíam, histórias de pessoas que se encafuavam nos gabinetes ou, simplesmente, desapareciam dos serviços durante horas a fio. Ficar doente durante algum tempo semanal ou mensal era uma rotina em muitos serviços, sendo encarado como uma das estratégias mais utilizada para combater o stress. Um número surpreendente de profissionais mais antigos com quem falei, tinham recorrentemente graves problemas de saúde dos quais resultavam ausências prolongadas ao trabalho. Muitos afirmaram que se encontravam física e emocionalmente exaustos, derivado às exigências dos serviços. Os assistentes sociais referiram como chegavam completamente espremidos à sexta-feira e como isso influenciava as suas vidas pessoais e sociais” (2005: 96-97; cf. *Trevithick*, 2014).

que a transmutação da ação numa racionalidade técnica na qual as incertezas inerentes à tomada de decisões seriam significativamente diminuídas, iria aumentar a confiança pública no desempenho do Serviço Social. Mas, qual face de *Janus*, “este tipo de racionalidade instrumental, ao descontextualizar progressivamente as relações sociais de proximidade características do Serviço Social, pode inibir a colaboração, confiança e o reconhecimento mútuo, especialmente quando a interação não é avaliada num contexto sócio-ecológico mais lato” (*Webb*, 2006: 169). As reflexões de *Paul Hoggett* caminham no mesmo sentido ao advogar que

“a panóplia da monitorização da performance, e dos sistemas de gestão tem vindo a contribuir para o afastamento dos profissionais em relação à experiência vivenciada pelos utentes. A documentação detalhada de praticamente tudo o que é feito com os clientes (planos de assistência, avaliações e revisões, relatórios de monitorização, acompanhamento...), está rapidamente a transformar-se num profundo simulacro, um substituto dececionante do contacto real. O que é preocupante é o facto de toda essa documentação não ser delineada para a promoção do contacto emocional, o diálogo e a qualificação, mas sim com o intuito de plasmar uma imagem da organização como se *ela* estivesse a fazer tudo isso. A aparência confunde-se indissociavelmente com a realidade ou, semioticamente falando, o sistema de significação (a documentação) tornou-se uma coisa em si mesma, camuflando, mais do que revelando, as reais relações sociais do bem-estar” (*apud Harris*, 2003: 99).

Seguindo esta linha, a modernização do Serviço Social, no mesmo processo em que minava a base ética tradicional em que assentava, pressupunha a sua transmutação num projeto, essencialmente, técnico de resolução de problemas sociais e, por consequência, neutro. Para muitos políticos, o Serviço Social deveria preocupar-se, essencialmente, com a gestão de recursos, a resolução de casos individuais, a obtenção de resultados, deixando de lado as preocupações conexas com as injustiças que grassavam na sociedade. Nas palavras de *Sam Galbraith*, ministro da saúde escocês – “as questões relativas às maiores injustiças do nosso mundo não dizem respeito aos serviços sociais. Combater as forças produtoras de exclusão não faz parte do seu âmbito. Este enquadra a promoção da inclusão social de cada indivíduo dentro das suas circunstâncias” (*apud Ferguson*, 2008: 96)¹³⁹.

Na ótica da “*gestão do não trabalho*” casteliana (*Faleiros*, 2001), de acordo com esta perspetiva a preocupação prima do Serviço Social deveria focalizar-se, não na promoção, melhoria do bem-estar dos indivíduos, mas, essencialmente, na capacitação dos mesmos tendo em vista a sua autonomização. Em consequência, pode-se falar numa deslocação do papel de mediação, ou seja, o assistente social, não mais mediador entre os utentes e o Estado, mas desejavelmente um agente de mediação das interconexões entre os utentes (já ou potencialmente excluídos) e o mercado (*Dustin*, 2007).

Este modo de encarar a profissão encontra-se próximo da visão ou, se preferirmos, do paradigma *individualista-reformista* onde o Serviço Social é encarado mais sob o prisma individual do que social. Isto é, o objetivo da prática deve passar, não pelo questionamento da ordem vigente, mas pela resposta às necessidades dos indivíduos, promovendo pequenas mudanças, adaptações individuais; o que se pretende não são mudanças sociais, mas, tão-somente, uma melhoria da adequação entre a sociedade e os indivíduos

¹³⁹ De acordo com *Harris* (2003) pode-se falar numa instrumentalização do Serviço Social, dada a apreensão dos profissionais enquanto recursos a serem geridos em consonância com as agendas políticas dos governos.

inadaptados (Payne, 2002: 21-22; cf. Netto, 2013). A prática aproxima-se desta forma do que Faleiros denomina de “enxugar gelo”, quer dizer, “não reduz a desigualdade, embora possa contribuir para a diminuição da pobreza, a coesão dominante ou a legitimação do poder” (2014: 710).

Advogando um compromisso com a qualidade, assistiu-se a um aumento da inspeção e regulação tanto das práticas, como da formação/conhecimentos do Serviço Social¹⁴⁰. Partindo do pressuposto da necessidade de uma regulação (controlo) profunda das práticas, os trabalhistas viriam a criar a partir de 2000 novos organismos, de entre os quais podemos sinalizar o *Conselho Geral de Assistência Social* (organismo público independente) com o propósito de regular, estandardizar a profissão e a formação do Serviço Social¹⁴¹. Para além da elaboração de códigos de conduta para os profissionais (e de práticas para os empregadores), relativamente à base de conhecimentos¹⁴², reforçou a importância da aposta num modelo de *prática baseada na evidência* (justificada, comprovada pela pesquisa)¹⁴³, por contraposição a uma ação sustentada na opinião profissional, pois, não descurando que “o que interessava era o que funcionava”, essa seria a via mais adequada para a promoção de um desempenho profissional mais eficaz e economicamente responsável (Langan, 2000; Harris, 2003; Ferguson, 2008)¹⁴⁴.

Não obstante o entusiasmo de alguns em torno desta perspetiva, de um modo genérico, o modelo viria a ser duramente criticado. Podendo-se destacar três ordens de razão: (i) *o significado da evidência* – esta ao ser apreendida de acordo com uma conceção tradicional, positivista da ciência, conduziu a várias objeções metodológicas conexas com a fiabilidade depositada nos métodos utilizados (ensaios clínicos aleatório; meta-análises), i.e., os mesmos para além de darem somente resposta a questões limitadas, recorrem unicamente a conhecimento estatístico, não se podendo portanto afirmar de modo seguro que são mais fiáveis do que outros métodos; (ii) *a natureza do Serviço Social* – sustentando-se no desejo de redução do risco vs. aumento da certeza na prática, não dava conta dos condicionalismos associados ao propósito de a aplicação estrita da evidência da pesquisa empírica à prática reduzir a ambiguidade característica da mesma, ou seja, à ideia de o recurso à ciência eliminar a contingência e a incerteza da ação profissional;

¹⁴⁰ Rose enquadra os intentos de controlo sobre as práticas no âmbito da governamentalidade, afirmando que “a ênfase na definição de objetivos e metas mensuráveis no trabalho desenvolvido pelos profissionais com os seus clientes, é um elemento no seio de uma reconfiguração muito mais ampla de métodos para o governo das atividades dos especialistas” (2004: 154). Na mesma linha, Webb (2006) é de opinião de que o aumento da regulação do Serviço Social ocorrido entre meados dos anos 90 e o primeiro quinquénio do século XXI, teve por base a consideração da insuficiência da autorregulação enquanto instrumento para garantir elevados e consistentes *standards* de prática profissional.

¹⁴¹ A partir de 2001 o exercício da profissão de Serviço Social ficou dependente da inscrição neste organismo. No estudo realizado por Dustin (2007) são analisados os pontos negativos e positivos associados ao seu funcionamento, referindo a autora que, de um modo genérico, os profissionais entrevistados se mostraram favoráveis às exigências de formalização para o exercício da prática profissional.

¹⁴² Na análise desenvolvida sobre este organismo Langan defende que o mesmo evidencia, por um lado, a trasladação do poder regulatório sobre a formação em Serviço Social (até aí sob a alçada das instituições académicas e profissionais) para o Estado e autoridades de gestão. Por outro lado, reflete, igualmente, o abandono de um consenso predominante desde os anos 70 de que “os assistentes sociais necessitavam uma formação abrangente nas ciências sociais e psicologia a favor de uma ênfase maior em competências práticas e administrativas” (2000: 162).

¹⁴³ O interesse neste tipo de prática começou a manifestar-se a partir de 1996 com investimentos financeiros significativos e o desenvolvimento de experiências e pesquisas visando a sua implementação (Webb, 2006).

¹⁴⁴ Visando instituir-se como um guia fiável e eficaz a ser aplicado cientificamente, este modelo, ao não tomar em consideração a opinião daqueles a quem se destina, transmuta-se num “receituário para a intervenção que retira ao profissional de terreno capacidade de reflexão, de criatividade e de inovação das práticas” (Amaro, 2012: 79).

(iii) *o contexto político em que foi promovida* – o modelo servia propósitos políticos: a) ao reclamar a neutralidade ideológica e a objetividade científica visava a eliminação dos valores mediadores da ação e a, conseqüente, transmutação dos profissionais em peritos/técnicos no controlo do risco e gestores de condutas¹⁴⁵; b) a instrumentalização das pesquisas com o intuito de justificar a adoção de políticas sociais/legislação, ou seja, por vezes, os estudos apresentados baseavam-se, menos na qualidade inerente aos mesmos, e mais na sua adequação aos objetivos pretendidos, ao ponto de se poder afirmar que em vez de *política baseada na evidência*, existia *evidência baseada na política* (Ferguson, 2008: 51-53).

Gostaríamos de acrescentar uma nota relativamente ao paradigma do *best value* implementado pelos trabalhistas a partir dos finais dos anos 90. O mesmo viria a ser recebido de forma ambígua pela classe profissional. Entre os seus apologistas encontravam-se aqueles que acreditavam serem os indicadores de performance uma mais-valia, dado se consubstanciarem como uma fonte de motivação para as equipas, e de planificação e controlo para os gestores. No entanto, a maioria não ficou convencido da necessidade de um escrutínio tão rigoroso como o propagado, advogando que a medida (sustentada numa *cultura de auditoria*) revelava, isso sim, uma falta de confiança dos políticos no trabalho desenvolvido pelos profissionais da área social (Webb, 2006: 180).

Em 2011, já sob os auspícios do governo conservador de *Cameron*, de acordo com *Ferguson* (2012) devem ser sinalizadas, por um lado, reformas conexas com a organização e funcionamento da profissão, designadamente a criação de um novo organismo para representar a profissão como um todo (*Colege of Social Work*)¹⁴⁶, a introdução de um período probatório para os assistentes sociais, bem como a definição de novos *standards* para os profissionais e entidades empregadoras. Por outro lado, problematiza três vetores subjacentes à filosofia da *grande sociedade*.

Em primeiro lugar, na senda do modelo de gestão *consumerism*, por nós já referido, a promoção da *personalização* com base na retórica de *empowerment* dos indivíduos foi olhada com desconfiança por alguns profissionais¹⁴⁷, visto considerarem que a entrega de vouchers aos cidadãos com o intuito de serem eles a gerir e a prover as suas necessidades de assistência no mercado, tinha como objetivo último a responsabilização e a transferência do risco do Estado para o consumidor dos serviços¹⁴⁸.

Em segundo lugar, não obstante *a priori*, a transferência de poder para as comunidades locais e a redescoberta do *desenvolvimento comunitário*, pudesse ser encarada como uma nova oportunidade para os

¹⁴⁵ Para *Duffy* (2015) o Serviço Social encontra-se no meio de uma profunda crise de identidade. Como exemplo refere os profissionais a desempenharem maioritariamente funções de gestores da assistência ao nível local que, ao se questionarem sobre o significado da profissão para eles na atualidade, sentem que já não são verdadeiros assistentes sociais dada a distância existente entre os valores e as competências apreendidos e o trabalho realizado. Em vez de construírem relações com os indivíduos e promoverem o desenvolvimento da comunidade, desempenham tarefas mecânicas de avaliação, monitorização e controlo.

¹⁴⁶ Na opinião de *Rogowski* (2012) a criação deste organismo foi acolhida positivamente por muitos profissionais, visto o mesmo ao dar voz à profissão poder contribuir para a melhoria da imagem do Serviço Social. No entanto o autor refere que a associação dos profissionais tinha sérias dúvidas relativamente à sua independência em relação ao governo. O mesmo viria a ser extinto em junho de 2015, após a recusa do governo em manter o seu financiamento.

¹⁴⁷ Somente *alguns*, porquanto, muitos, a aceitaram de modo acrítico não se dando conta dos intentos mediatamente presentes nessa mesma retórica.

¹⁴⁸ Para uma análise aprofundada da complexidade inerente à *personalização* e, conseqüente, *empowerment* dos utentes por via das escolhas pessoais na provisão de serviços, cf. *Dustin* (2007).

profissionais aprofundarem uma intervenção de índole mais coletiva, o autor salienta duas questões que a seu ver podiam ser problemáticas, i.e., o contexto de austeridade em que a iniciativa emergiu e a aposta no voluntariado poder contribuir para a prevalência do mesmo sobre o trabalho qualificado.

Em terceiro lugar, questiona igualmente a propagada *abertura dos serviços públicos* enquadrada num ideário de competição entre serviços e no *outsourcing* dos mesmos, pois a avaliação desse processo para além de não permitir a conclusão de uma melhoria na prestação dos serviços, evidenciou uma deterioração das condições de trabalhos dos assistentes sociais a desempenharem funções no terceiro setor.

Independente do contexto em análise, as exegeses até ao momento desenvolvidas, dando conta dos processos de transformação em curso no Serviço Social permitem, desde já, o retirar de uma conclusão nodal. Em muitas situações, a par de desvalorização do estatuto profissional, assiste-se à transmutação do profissional num mero executor administrativo que vê as suas competências interpretativas e analíticas quartadas, a sua criatividade/liberdade de ação reduzidas e, por consequência, se desqualifica, ou seja, “os espaços para a autonomia e julgamentos profissionais diminuem, reduzindo as possibilidades de um olhar para além de um contexto técnico condicionador” (Webb, 2006: 169; cf. Howe, 2002; Faleiros, 2014). Não obstante isso, as críticas em relação ao funcionamento e desempenho dos profissionais continuam a ser uma constante por parte de alguns políticos (cf. Cameron, 2015). Num artigo do *The Guardian* de 26 de outubro de 2015¹⁴⁹, dirigindo-se em concreto ao primeiro-ministro do Reino Unido, Jones, dando conta de como nos últimos 8 anos se assistiu a um aumento significativo do volume de trabalho a par com uma redução de cerca de 40% nos financiamentos, advoga ser doloroso e completamente errado apresentar, “aqueles que trabalham incansavelmente para tornar a vida das pessoas melhor, como preguiçosos, egoístas ou relutantes à mudança e inovação. É ainda pior sugerir que, a exposição ao mercado e a pressão, são necessárias para os motivar”.

À guisa de conclusão gostaríamos de recorrer ao contributo de *Reisch* relativamente ao que o futuro pode reservar ao Serviço Social. Em sua opinião, para continuarem a desempenhar um papel relevante “neste novo contexto político, económico e ideológico dramático, os profissionais terão de reconceptualizar a sua relação com o Estado, o mercado, os utentes¹⁵⁰ e a comunidade e revitalizar a importância da política na sua intervenção individual e coletiva” (2013: 76). Quanto à importância da ação política, interessa sinalizar que, não obstante a mesma se encontrar desde sempre presente no discurso da profissão, não tem tido nos últimos anos a visibilidade devida. Face às mutações profundas encetadas por via das políticas neoliberais, seria de esperar um posicionamento mais ativo e crítico da profissão no sentido de combater a

¹⁴⁹ Cf. URL: <http://goo.gl/WjTkNX>

¹⁵⁰ Relativamente a esta dimensão, *Trevithick* (2014) advoga que o futuro do Serviço Social se encontra dependente da sua capacidade em contribuir para humanização do managerialismo. A mesma, pressupondo a compreensão da natureza emocional das dificuldades experienciadas pelas pessoas, exige um contacto mais aprofundado com os utentes e maior disponibilidade temporal tendo em vista a avaliação do porquê dos acontecimentos em pauta e a melhor forma de envolver positivamente e colaborar com outros por forma a conseguir levar a bom porto o trabalho a ser realizado. Dito de outra forma, a humanização referida teria necessariamente de passar por mudanças/diminuição do peso do trabalho administrativo, passando a “posicionar os relacionamentos que construímos no coração da prática do Serviço Social, de modo a introduzir uma linguagem mais emocional e de colaboração em substituição da terminologia mais estéril, mecanicista e regimental usualmente adotada” (2014: 307).

inexistência de alternativas aos ditames que os projetos neoliberais têm vindo gradualmente a incrustar nas experiências de vida das pessoas. Infelizmente, tanto ao nível dos discursos, como das práticas, esse posicionamento não se tem vindo a tornar uma realidade com a assertividade necessária¹⁵¹. Um primeiro passo poderia passar por procurarmos responder à seguinte questão: “como é que podemos sustentar o nosso comprometimento histórico com a justiça social no quadro do atual regime neoliberal” (Reisch, 2013: 80).

Dito isto, interessa sinalizar que, tal como em outras profissões, também os assistentes sociais têm o direito de recusar a prática de atos quando o exercício dos mesmos conflitue com a sua consciência e/ou ofenda os valores, princípios éticos, morais, humanitários, entre outros¹⁵². Nos tempos que vivenciamos, não é suficiente criticar, há que agir politicamente, pois, só por essa via, será possível fazer algo no sentido de intentar mudar o rumo do processo. Só teremos a ganhar com este posicionamento, não só nós, mas também todos aqueles com quem trabalhamos diariamente.

2 – Contemporaneidades do Serviço Social Português num Contexto de Austeridade

Ao deslocarmos o nosso olhar para Portugal, e não descurando as especificidades do país, as opiniões não diferem muito do enunciado para outros contextos. Daí a importância de nos questionarmos e refletirmos

¹⁵¹ Na Europa o caso grego deve ser uma exceção. Justificada, *quicá*, pela radicalidade da experiência vivenciada pelo país. De acordo com a análise desenvolvida por Ioakimidis et al (2013; 2014), na sequência das sucessivas intervenções da *troika* a partir de abril de 2010, os resultados foram devastadores, tanto para o país, como para a profissão. Neste último caso assistiu-se a um aumento da insegurança e pressão no trabalho e, mais importante, a uma diminuição drástica dos rendimentos ao ponto de os autores incluírem os assistentes sociais entre os trabalhadores pobres que se veem ameaçados por desemprego massivo. Muitos dos profissionais são agora, também, eles, utentes do sistema onde anteriormente desempenhavam a sua profissão. A par da proletarização, assistiu-se a uma burocratização do desempenho profissional. Mas uma burocratização de um tipo distinto da assinalada para outros países, ou seja, matizada por uma transmutação das práticas em simples desempenhos administrativos de apoio ao funcionamento dos serviços. Em face deste cenário, os profissionais têm vindo nos últimos a participar ativamente em «greves selvagens» e a recorrer em distintas situações à desobediência civil. Mesmo a associação da classe (considerada elitista e conservadora), que há mais de meio século não participava ou apoiava este tipo de ações, juntou-se às greves gerais que recentemente têm vindo a ter lugar.

¹⁵² Contudo, tal como nos alerta Kuip (2016), na transposição para a prática nem sempre esse comprometimento é fácil de ser concretizado. Esta autora, dando conta das consequências nefastas que as políticas monetaristas neoliberais estão a propugnar em vários países escandinavos, realizou um estudo na Finlândia com o fito de avaliar o *sofrimento moral* experienciado pelos assistentes sociais a trabalharem no setor público. Um conceito interessante no campo da ética que nos informa sobre o mal-estar físico e psicológico dos profissionais. Tendo presente que a ação profissional se rege por valores de vária ordem (e.g. direitos humanos, justiça social), um dos aspetos cruciais para a qualificação do agir quotidiano passa pela capacidade para desenvolver uma ação eticamente comprometida. Quando, por constrangimentos internos (pessoais) ou externos (institucionais, de contexto), os assistentes sociais se sentem incapazes de realizar uma ação considerada *moralmente adequada* sofrem, daí resultando um mal-estar que pode ser esporádico e, com o decorrer do tempo, transformar-se numa situação continuada. Não deve ser confundido com os dilemas morais com que se deparam no seu dia a dia, porque, nestas situações, o profissional sabe o que é moralmente apropriado e tem consciência de que a sua ação ao entrar em conflito com esses princípios afeta a qualidade do seu desempenho profissional. Em suma, o conceito de *sofrimento moral* é útil para descrever as tensões emocionais decorrentes de experiências onde os profissionais se sentem incapazes de exercer a sua profissão de acordo com o código deontológico.

sobre o modo como a agenda neoliberal tem vindo a reconfigurar a identidade profissional do Serviço Social português.

Ainda que de forma resumida, interessa numa primeira aproximação ao contexto português tecer algumas considerações relativas ao modo como o Estado e a política têm vindo a encarar e trabalhar as mediações presentes no «mundo do bem-estar». Após um período de investimento significativo nas políticas sociais (entre os anos 90 e aproximadamente 2008)¹⁵³ (*Magone, 2011; Carvalho et al, 2014, 2015*)¹⁵⁴ que nos permitiu aproximar um pouco dos parâmetros de outros modelos de Estados de bem-estar europeus¹⁵⁵, a partir de 2009 temos vindo a assistir a mutações que dão conta de tendências várias no sentido de alterações da orientação subjacente às políticas sociais: (i) da transmutação de políticas sociais universais em seletivas e/ou segmentadas/focalizadas social e geograficamente¹⁵⁶, dependentes em crescendo da condição de recursos¹⁵⁷ (*Pereira, 2011*); (ii) da trasladação das responsabilidades do Estado para as

¹⁵³ Embora seja de sinalizar o salto qualitativo ocorrido a partir de 1974 relativamente à promoção não só, mas também, de direitos sociais, foi ao longo do período enunciado que se viria a assistir a um investimento significativo no sentido da qualificação do Estado de Bem-estar português. Como exemplos pode-se sinalizar o terceiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1989-1994), a criação em 1990 do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza e a instituição do *Rendimento Mínimo Garantido* (RMG) em junho de 1996 – um símbolo da europeização da política social (AAVV, 2013). Ao longo da década de 90 as despesas sociais do Estado em percentagem do PIB passaram de 38,5% para 41,1% (*Mamede, 2015*). Na mesma linha de aumento da despesa pública com a proteção social, pode-se sinalizar que entre 2000 e 2008 as despesas com prestações sociais tiveram um aumento de 68% (*Pereira, 2011*). Interessa acrescentar que a partir de 2005 o investimento em políticas sociais teve altos e baixos, como teremos ocasião de mostrar posteriormente.

¹⁵⁴ Segundo as autoras, dado os profissionais se terem consubstanciado como um dos principais atores na implementação das medidas de política pública, encontram-nos face a um espaço-tempo onde a profissão ganhou uma visibilidade nunca até aí experienciada. Em reforço desta opinião pode-se referir a contratação (entre 1991 e 1999) de 1478 assistentes sociais pelo Estado e Autarquias Locais (*Martins et al, 2015*). No caso do RMG, por exemplo, esta medida contribuiu muito positivamente para a contratação de profissionais no âmbito da Segurança Social.

¹⁵⁵ A análise das despesas da proteção social em % do PIB reforça esta asserção, passando as mesmas de 20.1% (1995) para 25.8% (2009) (cf. *Pordata*, URL: <http://goo.gl/cO6uJn>). Para *Zartaloudis* (2014), apesar da melhoria verificada, somente se pode falar numa aproximação parcial e com provisões muito menos generosas do que as da maioria dos países da EU15. Daí advogar que os dados empíricos não suportam de um modo concludente os discursos europeus de culpabilização dos países do Sul por serem despesistas e viverem acima das suas possibilidades.

¹⁵⁶ Para uma análise de alguns sinais negativos associados às políticas sociais focalizadas em interconexão com a contenção de custos, cf. *Rodrigues* (2008). Ainda a este nível interessa referir que as políticas focalizadas em determinados contextos sócio-espaciais, dados os diminutos quantitativos financeiros a elas associadas a par do minimalismo das suas metas, têm vindo a ser apelidadas por alguns autores de políticas sociais pobres para os pobres (*Netto, 2013*). Numa leitura similar, *Dominelli* (1999) afirma que, em resultado dos cortes na esfera social e o direcionamento das políticas para os mais necessitados, nos deparamos com a prestação de bens e serviços, não mais assentes em direitos, mas tomando por base um estatuto de caridade.

¹⁵⁷ Colocando em causa o princípio da universalidade, a condição de recursos, definindo um limite máximo de rendimentos, passou a ser aplicada às prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade (e.g. pensões sociais, subsídio social de desemprego, complemento solidário para idosos, Rendimento Social de Inserção...), bem como a outros subsídios/apoios do Estado. Isto é, o acesso aos mesmos passou a ficar dependente da avaliação da totalidade dos rendimentos, do património mobiliário e imobiliário do agregado familiar; cf. Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

autarquias¹⁵⁸, bem como para o mercado e o setor voluntário (Branco et all, 2011; Pereira, 2011)¹⁵⁹, a par com uma (iii) retração significativa nos últimos anos do volume de recursos afetos à esfera social¹⁶⁰. Em suma, ante “políticas que se afiguram, progressivamente, contrárias aos princípios morais da profissão, pelo seu carácter promotor de injustiça e desigualdade” (Núncio, 2014-a: 283). Daqui se podendo concluir que, no caso português, o Estado de Bem-estar começou a ser retraído antes de o processo no sentido de uma aproximação quantitativa e qualitativa a outros modelos de Estado europeus ter sido concluída (Zartaloudis, 2014).

Como é lógico, não descurando que o agir quotidiano dos assistentes sociais desvela relações complexas e contraditórias de “poder, recursos, valores, linguagem, dispositivos, estratégias, operações, visões de mundo, situações sociais de desigualdade, sofrimento, exclusão” (Faleiros, 2014: 717), os fazeres profissionais não ficaram indiferentes a estas transformações austeras, sendo, por isso, necessário perceber as suas implicações sobre o Serviço Social. Estas ao ocorrerem “em tempo real” manifestam-se, desde logo, no condicionamento de “uma capacidade crítica e um pensamento reflexivo com impactos na responsabilidade social das organizações e na resposta profissional competente e de qualidade aos desafios da sociedade contemporânea marcada pela globalização social” (Ferreira, 2014: 332; Núncio, 2014, 2014-a)¹⁶¹. Por sua vez, numa análise mais radical, Netto (2013) advoga a tese de a ofensiva neoliberal do capital ter vindo a contribuir para uma regressividade das dinâmicas profissionais, evidenciada pela reemergência de um assistencialismo conducente a práticas que plasmam a profissão enquanto proto-socorro social.

Consequentemente, no presente ponto, procurar-se-á desenvolver algumas exegeses relativas às metamorfoses que têm vindo a ocorrer nos últimos anos nas práticas profissionais em Portugal. O campeamento encetado no ponto 2.4 (cf. *Capítulo I*), onde procurámos dar conta em traços genéricos das reformas levadas a cabo na administração pública e no Estado português, revelou, não obstante as especificidades contextuais sinalizadas, a proximidade e as influências da NGP e a adoção em crescendo de medidas de política de pendor mercadológico.

¹⁵⁸ Relativamente às autarquias, um primeiro aspeto a plasmar remete para a constatação da importância crescente que as mesmas têm vindo a assumir um pouco por todo o país no combate às situações de pobreza e/ou exclusão social. Ante a crescente desresponsabilização do Estado, por um lado, e o aumento significativo de situações sociais graves nos seus territórios, por outro. As autarquias sentiram-se na obrigação de procurar responder e, em conjunto com a sociedade civil, têm vindo a realizar um esforço acrescido no sentido de melhorar o bem-estar e a qualidade de vida dos seus municípios. Consequentemente, têm vindo a assumir maiores responsabilidades sociais que, *a priori*, ultrapassam as atribuições que lhes cabem por lei.

¹⁵⁹ Na senda das ideias neoliberais, temos vindo a assistir à transmutação gradual do Estado provedor de bens e serviços num Estado essencialmente focado na regulação da prestação de serviços por entidades terceiras. Como exemplo do aumento da importância do 3.º setor na operacionalização de políticas anteriormente sob a incumbência do Estado, podemos referir a legislação introduzida em 2004 e 2007 relativa ao estabelecimento de protocolos entre os *Centros Distritais da Segurança Social* (CDSS) e as *Instituições Particulares de Solidariedade Social* (IPSS's) no âmbito do acompanhamento de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) (Pereira, 2011).

¹⁶⁰ Estas questões serão analisadas e problematizadas com maior profundidade no *Capítulo III*. Para já interessa sinalizar somente as preocupações manifestadas pela APSS, logo em 2010, na *Declaração de Almada* e reiteradas em 2012, quanto às consequências humanas das reformas e medidas de austeridade em paralelo com um reforço de políticas de pendor meramente assistencialista que foram implementadas no nosso país (APSS, 2012).

¹⁶¹ Em determinados contextos esta diminuição da capacidade crítica é encarada de modo positivo e até incentivada, pois, muitos empregadores “não desejam profissionais críticos e reflexivos, mas meros aplicadores das medidas de política decididas nas instâncias políticas” (Granja, 2014: 80).

Destarte, em nossa opinião, desde os finais da centúria de novecentos e, com maior premência, a partir do momento em que o país, na sequência da assinatura do memorando, entrou num contexto de austeridade, os profissionais de Serviço Social têm vindo não só a perder poder decisão nos seus contextos de trabalho e, em consequência, uma diminuição do controlo sobre o seu exercício profissional, mas também a experienciar uma diminuição dos espaços tangíveis para esse mesmo exercício. Antes de avançar interessa pontuar que, com o quadro seguidamente plasmado, não é pretensão nossa dar conta de uma configuração unívoca das práticas de Serviço Social em Portugal na atualidade. Não obstante isso, estamos cônscios de ser esta uma das faces assumida pela profissão que tem vindo a ganhar predomínio sobre outros semblantes mediadores do quotidiano profissional.

Num contexto socioeconómico que parece cada vez mais desenhar-se em contramão a todos os fundamentos do Serviço Social ou, se preferirmos, cujas feições ameaçam consubstanciar-se como a negação da essência do Serviço Social (*Núncio*, 2014-a), vários são os autores a darem conta das mutações em curso na prática dos assistentes sociais em Portugal. *Branco et all* (2011) sinalizam uma intervenção cada vez mais instrumental¹⁶² onde ganha preponderância a instrução/desenvolvimento de procedimentos administrativos mediados por uma dimensão de controlo mais preocupada com a obtenção de resultados do que com os processos. Esta situação conduz, sustentam, a um modo de intervenção que encontra a sua justificação, mais nos ditames legais e menos nos seus princípios teóricos e axiológicos.

Por sua vez, pontua-se, também, a ultrarracionalização e padronização das práticas conducentes a um *finalismo metodológico* onde a ênfase é colocada, não nos *fins*, i.e., no Outro, nas pessoas, na essencialidade da construção de relações com os mesmos (representativos de uma ação relacional e política), mas nos *meios*, ou seja, na planificação, metodologia, em critérios de eficiência e eficácia, típicos de um agir rotinizado, massificado e tecnocrático (*Amaro*, 2012; *Carvalho et all*, 2014, 2015).

No seio de um clima ideológico pautado por uma desconfiança em crescendo para com as profissões sociais e a sua legitimação (*Damián Salcedo apud Núncio*, 2014-a), deparamo-nos com uma prática crescentemente burocrática, tecnocrática, managerialista mediada pela prestação de contas e onde a pressão para a obtenção de resultados é uma constante. A adoção de medidas de gestão de viés economicista, no mesmo processo em que reduz os efetivos profissionais nas instituições (*Granja*, 2014; *Núncio*, 2014-a), aumenta os constrangimentos do agir quotidiano (*Pena*, 2014). Esta aproximação a um modelo tecnocrático tem vindo a contribuir para a gradual substituição das competências intelectuais tradicionalmente valorizadas no desempenho profissional por atividades pontuais de rápida execução

¹⁶² Instrumental, no sentido em que (i) a focalização dos profissionais se centra “nos procedimentos e na importância de seguir todos os passos previstos, em detrimento da avaliação diagnóstica e global da real situação dos utentes”; (ii) a avaliação do desempenho profissional é marcada por uma “profunda confusão entre eficácia da intervenção e uma quantificação cega das práticas, e de sobrevalorização da importância dos assim designados procedimentos técnicos contra uma subvalorização dos impactos reais dos processos de intervenção na transformação individual e social” (*Branco et all*, 2011: 665; cf. *Granja*, 2014). Como exemplo do referido, é suficiente sinalizar a pressão em crescendo sentida pelos assistentes sociais para a obtenção de resultados quantitativos, visto a sua avaliação anual se encontrar, em grande medida, dependente do atingir e/ou superar os objetivos previamente definidos pelo serviço.

(Ferreira, 2014-a). Neste contexto, o espaço disponível para o tecer de relações empáticas¹⁶³ é cada vez menor. Paradoxalmente, quando em face de situações de urgência que necessitam “mais do que nunca de estabilidade, segurança e de processos de intervenção e acompanhamento longos e multidimensionais, há uma ideologia hegemónica que faz a apologia do imediatismo e que inibe o desenvolvimento de uma intervenção mais alargada e profunda” (Branco et al., 2011: 670). Ante situações cada vez mais complexas, o que se preconiza são respostas rápidas e formatadas. Um estudo realizado junto de assistentes sociais a trabalharem em IPSS’s dá conta da secundarização desta dimensão, sinalizando o modo como o aumento da carga burocrática, dos procedimentos estandardizados (e.g. preenchimento de formulários)¹⁶⁴ diminuiu substancialmente o tempo disponível não só para a construção de relações humanizadas com os utentes, mas também para reflexão necessária sobre a prática desenvolvida (Albuquerque et al., 2015).

O quadro plasmado vai de encontro às exegeses encetadas por Amaro (2012) sobre a existência de dois perfis profissionais que se entrecruzam atualmente no agir dos assistentes sociais, nomeadamente o *científico-burocrático* e o *científico-humanista*¹⁶⁵. Considerados ideais tipos, ao serem transpostos para o concreto, as práticas revelando uma certa hibridéz plasmam a mescla, com maior ou menor peso, de dimensões de ambos os perfis. Isto não impede a constatação, em primeiro lugar, de apesar de os profissionais se identificarem, essencialmente, com o perfil *humanista*, reconhecerem o predomínio nas práticas do *perfil burocrático*. Destarte, apesar das críticas a ele direcionadas, ao ter vindo a ganhar terreno acaba por contribuir para a transmutação dos fazeres profissionais “num exercício tecnocrático, balizado por guias e procedimentos previamente definidos e testados, com a intencionalidade central de demonstrar desempenhos competentes” (2012: 129)¹⁶⁶. Em segundo lugar, considera-se ser este o perfil que melhor serve os propósitos das organizações/serviços que pautam a sua organização e funcionamento de acordo com os ditames da NGP, daí decorrendo, portanto, a imposição do mesmo aos assistentes sociais, i.e., o seu predomínio nas práticas é justificado com base nas condições institucionais.

¹⁶³ A complexidade mediadora das mesmas exige o colocar em prática de todo um conjunto de competências pessoais e técnicas dificilmente exequíveis em encontros perpassados pelo fugidio. De entre as mesmas podem-se sinalizar, entre outras, a: “autonomia e respeito individual e coletivo pela liberdade de escolha e decidir; segurança psicológica para procurar a verdade sempre provisória; segurança para aceitar o diferente; implicação pessoal e coletiva nos valores de justiça social, direitos sociais e de igualdade de acesso aos recursos; capacidade para criar e participar em processos de comunicação interativa plural com democracia social, cultural e política; atitude de confiança e esperança na mudança, sem a qual a ação humana e cooperação é impossível” (Granja, 2014: 72).

¹⁶⁴ Os cuidados depositados no preenchimento dos formulários sobrepõem-se à escuta ativa do discurso dos utentes (Amaro, 2012: 74).

¹⁶⁵ Buscando uma sinopse dos traços mediadores dos mesmos, de acordo com a autora, “o primeiro perfil preconiza uma perspetiva de gestão de casos, ao passo que o segundo se dirige para a erradicação de problemas. A primeira posição, centra-se numa preocupação com a eficiência e a eficácia da intervenção, avaliada fundamentalmente por indicadores de cariz quantitativo e resultados objetivos, visando, sobretudo, a adaptação do indivíduo. A segunda, encara a intervenção como um processo de longo termo, de construção simbólica conjunta e com o objetivo de operar mudanças críticas quer no indivíduo, quer na estrutura. No primeiro perfil a ênfase é colocada nos resultados da intervenção e no segundo no processo, com especial destaque para as dinâmicas relacionais” (Amaro, 2012: 131, cf. 127-128).

¹⁶⁶ A prática ao se organizar em torno dos procedimentos metodológicos, apreendidos enquanto elementos-chave da ação para a resolução das situações-problema quotidianas, acaba por se transmutar num tecnicismo burocrático. Por outras palavras, a supervalorização das “técnicas de diagnóstico, de planeamento e de avaliação, os níveis de eficiência e eficácia alcançados e o número das respostas atribuídas”, metamorfoseia o cumprimento do método no fim último e elemento mais importante do agir profissional (2012: 94, 262; cf. Carvalho et al., 2015).

Se ao predomínio do perfil burocrático acrescentarmos, como alguns defendem, o retorno de práticas de cariz assistencialista, caritativas, filantrópicas (Netto, 2013; Ioakimidis et al., 2014; Núncio, 2014-a; Martinho, 2015)¹⁶⁷ em resposta a situações de emergência, em paralelo com uma degradação gradual do estatuto profissional, poder-se-á aventar a hipótese de todo este contexto contribuir para a proletarização, desprofissionalização do Serviço Social.

Outra dimensão a tomar em consideração, remete para a crescente informatização do social. Relativamente a este aspeto interessa sinalizar, antes de mais, que a introdução da mesma na prática profissional ainda é relativamente recente. Começou gradativamente a ter lugar a partir dos anos 90 da centúria de novecentos, manifestando os profissionais do terreno algumas reticências em se adaptarem à inovação tecnológica. Tal como hoje os *millennials* ou, se preferirem, a geração y (nascidos entre 1980 e 1994) introduzem e ajudam as gerações *baby boomer* e X¹⁶⁸ a manusear as traquitanas tecnológicas, também na altura foram as gerações mais novas (não obstante, serem imigrantes digitais) as primeiras a adaptar-se, manusear e a introduzir gradualmente os assistentes sociais mais velhos nesse novo mundo tão complexo (ou, nos casos de maior resistência, a substituírem-se a eles nesse labor informático).

Dito isto, e tendo a noção da influência em crescendo das TIC na prática quotidiana dos assistentes sociais, encontramos-nos perante uma esfera complexa e ambígua quanto aos resultados. Embora, *a priori*, sejamos favoráveis à introdução de meios informáticos tendo em vista a agilização e sistematização do fazer profissional, e estejamos conscientes das potencialidades abertas com a criação de novas plataformas facilitadoras da disseminação de experiências, informação e conhecimentos (Albuquerque, 2013). Uma reflexão mais cuidada quanto ao modo como têm vindo a ser implementados, conduz-nos a um posicionamento mais cauteloso, visto nos darmos conta de, tal como em outros contextos por nós já referidos, também, em Portugal, se constatar que a introdução das TIC no mesmo processo em que se constituiu como um suporte facilitador da organização do manancial informativo mediador do quotidiano profissional, ao dar nova visibilidade ao agir dos profissionais, serviu para facilitar o questionamento e avaliação quantitativa dos produtos resultantes das suas práticas.

Por outro lado, tem vindo a contribuir para a promoção exponencial da automatização e formatação de procedimentos¹⁶⁹. Por exemplo, não só, mas também ao nível da avaliação do risco, tem vindo a ganhar

¹⁶⁷ Numa altura em que vários são os autores a sinalizar o retorno do assistencialismo, convém notar o erro em que alguns incorrem ao analisarem a história do Serviço Social português como um bloco homogéneo plasmado na imagem da caridade religiosa. Não obstante, por um lado, o predomínio dessa dimensão no decurso do espaço-tempo que vai da génese à institucionalização e, por outro, o assistencialismo se consubstanciar como uma das dimensões constitutivas da profissão (Netto, 2013). Como nos alerta uma das autoras que mais se tem dedicado ao estudo da história da profissão no nosso país – “em tempos de ditadura não se pode falar de um Serviço Social português, homogéneo, identificado como uma profissão assistencialista, conivente com as condições de opressão em que viviam os portugueses; porquanto existiram assistentes sociais que manifestaram outras formas de conceber, fazer e de se posicionarem nesses tempos” (Martins, 2002: 2).

¹⁶⁸ Os primeiros nascidos entre 1950 e 1964 e, os segundos, entre 1965 e 1979.

¹⁶⁹ Dois estudos desenvolvidos no Reino Unido junto de profissionais a trabalharem com crianças, mostraram, entre outras consequências, como a introdução das TIC conduziu, por um lado, a um aumento da complexidade e formalização dos processos de avaliação e, por outro, colocou em risco o trabalho em rede e de proximidade. Relativamente a este último aspeto, os profissionais sentem que a exigência de manutenção da informatização dos dados por parte dos gestores, superiores hierárquicos, tem vindo a sobrepor-se à dimensão relacional da intervenção. Num estudo realizado em 2010 no CDSS de Coimbra, os assistentes sociais entrevistados, embora

importância a ideia de o recurso aos formulários pré-formatados e à tecnologia informática ao minorar ou mesmo eliminar as dúvidas, os dilemas, os erros em que os assistentes sociais, por serem humanos, possuem e podem cometer ao realizarem esse tipo de avaliação, contribuiria para um melhor desempenho. Seguindo esta ótica, a solução deveria passar pela gradual diminuição da ação do humano por contraposição ao maquínico, passando o *software* a ser “o legítimo substituto nas sociedades contemporâneas do discernimento e maturação ética dos profissionais” (Amaro, 2012: 129).

Outro problema detetado interliga-se com a inadequação de alguns programas às situações-problemas com as quais os profissionais lidam no seu quotidiano, exigindo por parte destes uma adaptação, i.e., “é mais comum assistir-se a processos de adaptação dos assistentes sociais a sistemas informáticos adotados pelas instituições do que encontrar processos de adequação da capacidade de programação aos problemas colocados pelos processos de intervenção” (Amaro, 2012: 73).

Ao referido podem ser acrescentados os problemas provocados por via da incapacidade dos técnicos no cumprimento dos requisitos e/ou erros informáticos. No âmbito do RSI, por exemplo, a revisão legislativa introduzida em 2012 complexificou significativamente o processo subjacente à atribuição da medida¹⁷⁰. Em decorrência, constatou-se um aumento muito significativo de situações onde os beneficiários ao deixarem de ser, de um momento para o outro, reconhecidos pelo sistema, se viram temporariamente impedidos de receber a prestação financeira. Estas situações ocorrem não só devido a falhas do sistema informático (e.g. cruzamento de dados entre diferentes organismos), mas também devido à incapacidade dos profissionais em cumprirem as formalidades necessárias nos prazos estipulados legalmente – “a única coisa que hoje é controlada são os prazos, a utilização dos formulários mais adequados, a correta informatização dos processos” (Faria, 2014).

No que ao mercado de trabalho diz respeito duas notas devem ser acrescentadas, designadamente as conexas com a *empregabilidade*, por um lado, e a *segurança do posto de trabalho*, por outro. Relativamente à empregabilidade dos assistentes sociais, até aos finais dos anos 90 o desemprego era residual, mas a partir de 2000 (não só, mas também, devido ao aumento do número de licenciados formados por novos cursos)¹⁷¹, a situação começou, gradativamente, a tornar-se mais complexa. A partir de 2005 assistiu-se a um aumento do emprego precário¹⁷² e do desemprego dos profissionais, sendo a situação

reconhecendo a importância das TIC, deram conta desta realidade sinalizando a complexificação dos processos, o aumento da burocracia e a diminuição do tempo disponível para o que consideravam ser realmente importante, i.e., um trabalho continuado com os utentes e os parceiros (Albuquerque, 2013).

¹⁷⁰ De acordo com a APSS (2012) essas alterações consubstanciavam-se como um exemplo clarividente da desproteção social em curso no país que testavam os limites da dignidade humana.

¹⁷¹ Até 1992 havia 4540 diplomados/licenciados em Portugal, em 2006 o seu número ascendia a 11811, verificando-se desta forma uma taxa de evolução de licenciados, entre 1992 e 2006, de 260,2% (Martins et al., 2008, 2015). Daqui se pode concluir que a existência de um hiato entre o crescimento exponencial de licenciados e o crescimento da oferta de emprego, vir-se-ia a consubstanciar como um elemento preponderante para o aumento do desemprego na profissão.

¹⁷² Como exemplo de uma situação de precariedade podemos referir a situação dos assistentes sociais contratados pelo Centro Regional de Segurança Social do Centro em 1997 no âmbito do RMG. Não obstante ter sido aberto um concurso em 1998 para o provimento de 115 lugares na carreira técnica superior de Serviço Social, o mesmo viria posteriormente a ser anulado. Deste modo, os mesmos mantiveram-se com vínculo precário (Contrato Administrativo de Provimento) até 2005, ano em que ocorreu a sua nomeação definitiva nos quadros Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

considerada já preocupante em 2008 e a merecer uma cuidada atenção por parte da classe profissional (Martins et al., 2008). Entre 2009 e 2011, dos 4552 licenciados na área de Trabalho Social e Orientação (na qual se incluem os assistentes sociais), 30,8% encontravam-se registados como desempregados (Martins et al., 2015). Se a estes números acrescentarmos todos aqueles enquadrados em situações laborais informais, precárias, formação profissional, que por opção não se inscreveram no *Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP) ou que emigraram, pode-se concluir que apesar de a taxa de desemprego ser bastante elevada a mesma pecava por defeito. Desde essa altura até à atualidade, e num contexto socioeconómico em que a necessidade destes profissionais mais se faz sentir, tal como em outras profissões, não só a situação de assistentes sociais sem colocação na esfera do trabalho cresceu¹⁷³, como o número daqueles que se viram excluídos – temporária¹⁷⁴ ou permanentemente – da mesma por via do despedimento aumentou. Dados mais recentes, vêm reforçar o referido. Uma notícia do *Expresso online* de junho de 2016¹⁷⁵, tomando por base os números divulgados na plataforma online Infocursos, dá conta de que o Serviço Social (com 24 licenciaturas) liderava o desemprego, com uma taxa de 15% (licenciados de escolas públicas) e 17% (licenciados de escolas privadas) respetivamente.

Quanto aos profissionais que mantiveram o seu emprego, para além das diminutas possibilidades de mobilidade social na profissão dada a inexistência de progressão na carreira na administração pública, as mutações ocorridas nos últimos anos ao nível dos contratos de trabalho e congelamentos/cortes nos vencimentos, contribuiu para uma flexibilização, precarização¹⁷⁶ progressiva e, conseqüente, aumento da insegurança laboral. A crescente incerteza mediadora da *segurança do posto de trabalho* acaba por complexificar significativamente a prática, porquanto, a precariedade das relações laborais acaba por se traduzir na precariedade das práticas profissionais (Martinho, 2015).

O medo de poder vir a cair a qualquer momento numa situação de desemprego, faz com que o predomínio do *institucional* sobre a dinâmica da relação em favor do cliente seja uma realidade cada vez

¹⁷³ Um outro fenómeno que em nossa aceção se tem vindo a manifestar ao longo do período em análise remete para o aumento significativo do espaço temporal entre o término da licenciatura e a entrada no mercado de trabalho, ou seja, o estatuto de trabalhador à procura do primeiro emprego tem-se vindo a dilatar no tempo. Ao referido deve ser acrescentado o uso abusivo dos estágios profissionais por parte de algumas IPSS's, i.e., sabendo que o mesmo se consubstancia como uma estratégia de que os recém-licenciados se socorrem para ingressar no mercado de trabalho, o que se constata é que algumas instituições se socorrem dos mesmos para obterem recursos humanos a preços mais vantajosos e no final do período de estágio, não obstante poder ter sido desenvolvido um bom trabalho, acabam por não contratar o assistente social recorrendo novamente ao recrutamento de novos estagiários.

¹⁷⁴ A oscilação entre a situação de emprego e desemprego é outra marca da atualidade. O aumento do número dos assistentes sociais que mudaram de entidade patronal passando por períodos de desemprego, é um dos traços da precariedade laboral dos profissionais na experiência atual.

¹⁷⁵ Cf. URL: <http://goo.gl/H1bv3h>

¹⁷⁶ Numa reflexão desenvolvida sobre a precariedade mediadora do Serviço Social em Portugal, *Edmundo Martinho* (2015) advoga que as práticas desenvolvidas atualmente pouco têm a ver com os fundamentos da profissão. Está-se a regredir ao nível da promoção dos direitos e o Serviço Social não tem sido capaz de responder a esse processo enquanto profissão. Sinalizando a diminuição da responsabilidade pública vs. aumento das respostas voluntárias/privadas (por via da celebração de protocolos de cooperação entre o Estado e as IPSS's), dá como exemplos o surgimento em finais de 2011 (no âmbito do Programa de Emergência Alimentar) da Rede Solidária das Cantinas Sociais e, em 2013, das Redes Locais de Intervenção Social (RLIS). Em sua opinião, uma análise das lógicas mediatamente presentes neste tipo de políticas onde os assistentes sociais participam, evidencia de um modo clarividente a demissão do exercício de funções por parte do Estado e a transferência de responsabilidades para terceiros sem acautelar o respeito pelos direitos, justiça e responsabilidade coletiva.

mais presente nos contextos de trabalho (Faleiros, 2014: 719). Vejamos como. Uma questão com a qual os assistentes sociais quotidianamente se deparam é a de saber a quem devem responder? Visto ser um trabalhador assalariado é-lhe exigido que contribua para a realização dos objetivos da instituição/serviço onde se encontra a desempenhar funções. Paralelamente, dado a sua prática ser norteadada por valores, o seu exercício quotidiano deve pautar-se por um comprometimento ético-político tendo em vista a defesa dos direitos humanos e a promoção da justiça. Como sabemos, por condicionalismos vários, a conjugação destes diferentes interesses – institucionais/profissionais/utentes – nunca se revelou uma tarefa fácil, chegando, em determinadas situações, a transmutar-se numa fonte de tensão identitária (Granja, 2014).

Em tempos, numa análise reflexiva desenvolvida sobre estas questões (Menezes, 2001), argumentámos que, não obstante os constrangimentos mediadores do seu agir, o assistente social detinha uma autonomia relativa que lhe permitia tomar diferentes opções. Podia acomodar-se ou, pelo contrário, com o recurso ao seu saber-fazer específico, às suas competências (técnicas/teóricas) e a uma sensibilidade política, adotar uma posição de negociação que, no mesmo processo em que diminuía os limites da sua atuação, contribuiria para a conjugação dos diferentes interesses em jogo e, em última instância, para a efetivação dos objetivos da prática profissional.

Hoje em dia, já não estamos tão cientes de que assim seja. Explicitando, o aumento da insegurança quanto à manutenção do emprego e o, conseqüente, medo do desemprego, tem vindo a contribuir negativamente para um desempenho profissional que, comprometido politicamente, busque “a partir do jogo de forças sociais presentes nas circunstâncias de seu trabalho, reorientar a prática profissional a serviço dos interesses e necessidades dos segmentos maioritários da população, consolidando junto a eles novas fontes de legitimidade para o Serviço Social” (Iamamoto et al., 1986: 122). Dito de outra forma, a insegurança da esfera laboral faz com que o assistente social, quando ante a necessidade de responder às solicitações da entidade empregadora, por um lado, e aos sujeitos que recorrem aos seus serviços e a si mesmo enquanto profissional, por outro, «opte», na maioria dos casos, por ir de encontro a quem lhes paga. Um ponto de vista similar encontramos-lo em Amaro, em sua opinião

“hoje em dia, o assistente social pode encontrar-se numa posição em que está mais comprometido com a necessidade de manter a sua empregabilidade do que com a resolução dos problemas dos destinatários ou com o cumprimento de uma missão institucional. Da mesma forma, a precariedade e a ausência de garantias na sua situação laboral como que coartam a sua capacidade e possibilidade de exercer advocacia social” (Amaro, 2012: 237-8).

Os assistentes sociais encontram-se entre os agentes mais bem posicionados para percecionarem as conseqüências humanas das medidas de austeridade, sendo, por isso, os seus contributos imprescindíveis para uma análise reflexiva do processo em curso. Mas, o reverso da medalha revela o quão difícil é ficar imune a esses mesmos impactos. Deste modo, outra questão que se levanta prende-se com as influências que as mudanças dos públicos que entram em contacto com os serviços¹⁷⁷ podem exercer sobre a prática.

¹⁷⁷ Se concordarmos com Payne (2002), de que os utentes participam na construção da atividade profissional e ao mudarem, mudam a sua natureza, esta situação pode ser um indicador das mudanças em curso na natureza do Serviço Social.

Devido ao contexto de austeridade, muitas famílias encontraram-se, de um momento para o outro, numa situação de extrema urgência. Ao perderem o seu emprego e todas as suas fontes de rendimentos, viram-se na necessidade de recorrer aos serviços com o intuito de procurar minorar a sua situação e dos seus descendentes. Um primeiro aspeto a sinalizar, interliga-se com o facto de essas situações emergirem em paralelo com a redução de recursos, cortes na esfera social do Estado, ou seja, esta conjugação tem vindo a exigir dos profissionais um maior esforço, um maior dispêndio de tempo e, *quicá*, de horas não pagas, para «encontrar soluções», minorar as situações com que lida no seu quotidiano¹⁷⁸. Por outro lado, tendo presente o referido supra sobre a insegurança sentida na esfera do trabalho, esta realidade tende a complexificar o exercício profissional por duas ordens de razão.

Em primeiro lugar, porque a interação das narrativas destes novos públicos (e das histórias de vida que consigo carregam) com a insegurança vivenciada pelos profissionais, pode conduzir ao desenvolvimento de sentimentos de identificação¹⁷⁹ condicionadores de uma análise adequada das situações em presença. Com isto não pretendemos afirmar a existência de uma efetiva similaridade de contextos, mas tão-somente que o cruzamento com experiências de vida inopinadamente mediadas por uma situação de urgência, ao produzir tensões e sentimentos contraditórios nos profissionais, acaba por dificultar a gestão do envolvimento e a construção de relações empáticas (Núncio, 2014, 2014-a).

Em segundo lugar, os contextos plasmados pelos novos públicos volvem-se problemáticos ao funcionaram como um espelho, não com funções adivinatórias, mas, onde emergem reflexos de um futuro em potência. Dada a incerteza mediadora da sociedade atual, aumentam as probabilidades de as histórias de vida vivenciadas por aqueles que procuram os seus serviços, poderem vir a tornar-se as suas num futuro não muito longínquo, i.e., “as fragilidades e vulnerabilidades, que o assistente social vê no seu cliente, [transmutam-se nas] fragilidades que ele também antecipa para si próprio, num cenário de futuros incertos” (Núncio, 2014-a: 280)¹⁸⁰.

¹⁷⁸ De acordo com *Amaro* “os profissionais sentem que contam com cada vez menos apoio para realizarem um volume de trabalho cada vez mais elevado; o que os conduz para uma prática managerialista, procedimental, estandardizada e, conseqüentemente, pouco reflexiva e pouco transformadora das situações” (2012: 243).

¹⁷⁹ No estudo desenvolvido por *Amaro*, os profissionais também sinalizaram os constrangimentos associados à crescente proximidade sentida “entre as circunstâncias de vida dos destinatários dos seus serviços e as suas próprias circunstâncias” (*Amaro*, 2012: 256-7).

¹⁸⁰ O discurso de uma assistente social plasma de um modo clarividente esta realidade: “há uns anos atrás eu não me revia nos meus clientes, hoje já não é assim. Isto significa que, antes, as trajetórias de vida dos que se sentavam à minha frente, eram substancialmente diferentes da minha. Claro que isso não me impediu de compreender e desenvolver empatia com as pessoas, mas a verdade é que eu era diferente deles, a minha vida sempre foi diferente. Agora, as pessoas que vêm aqui começam a parecer-se comigo; tiveram uma infância e juventude similares; até recentemente tinham vidas semelhantes à minha, trabalhavam, tinham uma casa, férias em família ... E, de repente, eles perderam tudo, viram-se numa situação extremamente frágil. Não só porque têm necessidades reais, mas também porque não sabem lidar com a nova situação, porque se encontram completamente perdidos numa realidade totalmente nova e estranha. E isso é assustador. Faz-me pensar em como tudo isto é tão frágil, tão incerto. Faz-me pensar que amanhã posso ser eu, pode ser a minha família. E, honestamente, às vezes temo que isso possa afetar o meu desempenho profissional, ou, pelo menos, questiono-me sobre isso” (*apud Núncio*, 2014: 5).

3 – Crianças em Risco: Olhares/Representações, Políticas e Práticas do Serviço Social

Como temos vindo a dar conta, nas últimas décadas o social (um espaço híbrido entre as esferas pública e privada) e os que nele trabalham têm vindo a sofrer as consequências das transformações em curso. Ao deslocarmos o nosso olhar para as práticas profissionais desenvolvidas com crianças constatamos que, tal como em outras áreas de intervenção, as mesmas têm vindo a ser redefinidas, reestruturadas por via da introdução de *racionalidades neoliberais*. Encontramo-nos perante uma das áreas mais complexas e desafiadoras da intervenção do Serviço Social, pois, como refere *Munro*, “no trabalho com as crianças e os pais, a proteção das primeiras é uma das áreas mais compensadoras, uma vez que pode propugnar uma diferença crucial na qualidade de vida das crianças e, por vezes, contribui, literalmente, para a diferença entre a vida e a morte. Mas é, também, a área mais difícil e intimidante” (2007: 2).

Destarte será nossa intenção nos próximos pontos percorrer um caminho que nos proporcione um aprofundar do conhecimento sobre o modo como distintos contextos socioculturais e económicos têm vindo a talhar as práticas dos muitos assistentes sociais que no seu quotidiano ao trabalharem junto de crianças procuram minorar os escolhos com que esses pequenos seres se deparam ao longo da sua vida. Escolhos esses que, por melhores que sejam as intenções e a vontade de agarrar os desafios por parte dos profissionais, muitas vezes se revelam demasiado pesados para esses pequenos gigantes, acabando os mesmos por sucumbir a tamanho fardo.

3.1 - A Proteção à Infância no Reino Unido: (Des)Equilíbrios entre as Esferas do Bem-estar e da Proteção¹⁸¹

Tomando por base *Ferreira*, constatamos que na centúria de oitocentos, no quadro de um Estado caracteristicamente liberal, começaram a surgir os primeiros resquícios de uma

“política de proteção à criança, verificando-se a abstenção de uma política familiar. Neste período o sistema Inglês defendia princípios não interventivos do Estado. Havia por parte do legislador alguma recusa em intervir na vida familiar, defendia uma ideia de que ao Estado compete apenas enunciar as responsabilidades parentais e não desenvolver uma ação efetiva” (2009: 114).

De acordo com *Souza* (2002), foi no contexto da gradual construção do Estado de Bem-estar ou, nas palavras de *Parton* (1999), expansão do «welfarism» que, no Reino Unido, se começou a assistir a uma mudança no sentido de uma maior preocupação com a problemática das crianças maltratadas. Na análise desenvolvida, a autora destaca o *Children Act* de 1948¹⁸². Sinalizando uma rutura clara em relação ao

¹⁸¹ Interessa referir que, não obstante a legislação enquadradora da proteção das crianças diferir nos quatro países constitutivos do Reino Unido, todos eles partilham dos mesmos princípios fundamentais (*Munro*, 2007, 2009; *Parton et al*, 2011); deste modo, as exegeses seguidamente apresentadas tomarão, essencialmente, por referência a legislação e as orientações que têm sido emanadas na Inglaterra e no País de Gales.

¹⁸² Criou os *Children's Departements* ao nível local, serviços que viriam a enquadrar a intervenção junto de crianças até aos anos 70. Ao nível central as responsabilidades eram incumbência do *Ministério da Administração Interna*

passado, do mesmo transparecia um olhar positivo em relação à família. Assentando na ideia de um trabalho em parceria, esta, mais do que punida deveria ser apoiada, visto se considerar ser o seu seio o local ideal para propiciar o bem-estar da criança. Estabelecendo as fundações para a prática e regulamentações subsequentes, esta Lei plasmava uma mudança onde a ênfase anteriormente colocada na *punição dos pais/crianças*¹⁸³, foi gradualmente dando lugar à necessidade de *reformatar/educar* os seus comportamentos (Howe, 1992; Parton, 1999-a; Parton et al., 2009; Rogowsky, 2015).

Tal filosofia viria a nortear a proteção à infância até aos finais dos anos 60. Em 1968 o *Seeborn Report* refletia esse otimismo e a crença nas possibilidades de superação dos problemas sociais (encarados numa ótica individualizante)¹⁸⁴ por via da intervenção estatal assente no conhecimento *expert* dos seus profissionais. Isto é, na área da infância predominava a crença da existência de uma “similitude de interesses entre os assistentes sociais e, por consequência, o Estado e os indivíduos que se tornavam seus utentes. Acreditava-se que, quando uma família era ajudada, aconselhada pelo Serviço Social, um jovem era acolhido pelo Estado¹⁸⁵, se agia em defesa do seu interesse superior” (Otway, 2002: 154; Parton, 1999: 115; Souza, 2002).

Como um dos aspetos menos positivos deste período, pode-se referir, para além das poucas qualificações da maioria dos profissionais, os problemas associados à natureza e qualidade dos fluxos de informação entre os diferentes serviços e os profissionais o que, em última instância, acabou por colocar em causa o bem-estar de algumas crianças. Com intuítos de modernização, em abril de 1971 foram instituídos, ao nível local, os *Departamentos de Serviços Sociais*. Com o objetivo de “materializar a dimensão personalizada e humanista do Estado de Bem-estar, o seu funcionamento deveria depender estritamente do entendimento e habilidade dos assistentes sociais para trabalharem com relações” (Parton, 2009: 69). Não obstante, com o passar do tempo, se terem transformado nos serviços oficiais de assistência à infância, os objetivos que inicialmente lhes foram destinados, vir-se-iam a revelar de difícil concretização¹⁸⁶.

(Parton et al., 2009); para uma análise detalhada do período decorrente entre os finais dos anos 40 e os anos 70, cf. Stevenson (1999).

¹⁸³ Para uma análise do modo como a dimensão da punição se consubstanciou como filosofia mediadora das *Poor Law* ao longo de vários séculos, pode-se cf. Menezes (2009).

¹⁸⁴ Segundo a opinião de Otway (2002), Rogowsky (2015) os maus-tratos eram apreendidos como sendo uma doença para a qual seria suficiente uma intervenção, sustentada num modelo médico-científico, capaz de a identificar, explicar e lhe dar resposta. Opinião similar é expressa por Stevenson ao afirmar que, durante este período, os assistentes sociais a trabalharem com crianças, “não obstante reconhecerem a existência da pobreza, nunca integraram verdadeiramente nas suas práticas as implicações da mesma” (1998: 157).

¹⁸⁵ Essencialmente por via do recurso às famílias de acolhimento (como medida temporária até ao regresso à família) que, durante este período, começaram a surgir como alternativa à institucionalização (Stevenson, 1998). De notar que as crianças colocadas para adoção, com uma representatividade diminuta durante este período, começaram a aumentar muito significativamente a partir de meados dos anos 70. Em 2006 o seu número ascendia a 36.000 (Parton et al., 2009).

¹⁸⁶ Segundo a aceção de Stevenson (1998; 1999), um dos aspetos menos positivos da criação destes departamentos residiu no facto de os mesmos ao se consubstanciarem como organizações de grande dimensão (dado terem agregado vários serviços direcionados para a infância ao nível local e, em consequência, diferentes profissões do bem-estar), terem contribuído para o aumento da distância entre os seus trabalhadores, especialmente entre os profissionais de terreno e os gestores.

O otimismo reinante sofreu um desvanecimento gradual e, a partir de meados dos anos 70 (marcados por uma pressão em crescendo para cortar nos gastos públicos), começou a emergir uma nova tendência, denominada por *Parton* (1985) de «Estado paternalista». Comungando de uma visão conservadora da proteção, os seus defensores, ao advogarem que a ação estatal deveria ter por fito o interesse superior da criança, entendiam ser sua função primacial agir no sentido de a proteger minorando os riscos e/ou evitando sujeitá-la a perigos que colocassem em causa o seu bem-estar físico e psicológico. Seguindo esta linha, o *Children Act* de 1975 pontuou um maior autoritarismo e intervencionismo estatais. Quando os pais não assumissem as suas responsabilidades, deveria ser a sociedade como um todo a responsabilizar-se pela criança (apreendida enquanto unidade distinta da família)¹⁸⁷. Quanto aos profissionais, sendo-lhes atribuído o papel de coordenação do trabalho e de operacionalização do sistema, pressupunha-se que estes “deveriam ser menos sentimentais quando atuavam junto das famílias, não devendo ter medo de retirar crianças e coloca-las em famílias de acolhimento ou encaminhá-las para a adoção” (*Parton*, 1985: 108).

Ao longo dos anos 80 esta perspetiva começou a ser colocada em causa. De entre as justificações possíveis para essas críticas em crescendo, para além de um discurso conservador assente na responsabilidade individual, escolha, liberdade e adoção de políticas de gestão características de mercado, podemos apontar, entre outras razões, por um lado, a emergência na esfera pública de muitos casos de crianças retiradas aos pais com base em diagnósticos considerados inadequados, dos quais cabe destacar o *Cleveland Affair* em 1987 (*Berridge*, 1997; *Parton*, 2002; *Souza*, 2002; *Otway*, 2002; *Munro* 2007; *Rogowsky*, 2015). Por outro lado, durante este período, ocorreram várias situações onde crianças, em acompanhamento pelos serviços sociais, ao regressarem a casa por um período experimental morreram devido a maus-tratos físicos e/ou negligência às mãos dos seus familiares, ou de outros adultos que por elas deveriam zelar¹⁸⁸.

Em consequência, não só, mas também do *Cleveland Affair* onde, no espaço de poucas semanas mais de 100 crianças foram retiradas aos pais sob a alegação de abuso sexual¹⁸⁹, os liberais, advogando um Estado pouco interventivo, menos intrusivo, mas forte, começaram a criticar tanto o aumento dramático do poder do Estado (cujas consequências redundariam num enfraquecimento das responsabilidades parentais), como o excesso de poder (mal definido, discricionário) detido pelos profissionais do bem-estar e que, em sua opinião, enviesava e prejudicava a intervenção junto das crianças e seus familiares (*Parton*, 1985; *Howe*, 2002). Por sua vez, a par da importância atribuída pelos conservadores ao papel da família,

¹⁸⁷ O posicionamento anterior onde a família era apreendida, de um modo genérico, como o «paraíso da tranquilidade», foi dando lugar a uma nova perspetiva que, evidenciando uma preocupação em crescendo com os maus-tratos, abusos sexuais..., desagregou os interesses do núcleo familiar, passando a advogar a necessidade de proteger e promover os direitos das crianças (*Parton*, 1999; 1999-a).

¹⁸⁸ É de notar a realização de inquéritos públicos visando perceber o porquê dessas mortes e as possíveis falhas dos serviços no acompanhamento das situações. O primeiro, consubstanciando-se como um marco do ressurgimento do debate sobre os maus-tratos na esfera pública, realizou-se em 1974 na sequência da morte de *Maria Colwell* aos sete anos de idade, em janeiro de 1973. Entre esse ano e 1994 foram produzidos 45 relatórios (*Stevenson*, 1998; *Munro*, 1999; *Souza*, 2002; *Otway*, 2002; *Harris*, 2003).

¹⁸⁹ Aqui encontramos-nos perante um exemplo de *falso-positivos*, i.e., situações onde o risco se encontrava ausente foram avaliadas como sendo de risco elevado (*Barry*, 2007; *Munro*, 2009).

movimentos da sociedade civil (e.g. *PAIN – Parents Against Injustice*) ao desencadearam práticas de *lobbying* a favor dos direitos individuais, introduziram na agenda política e profissional a necessidade de os direitos dos pais e dos filhos serem defendidos, devendo as crianças permanecer no lar fora da alçada da intervenção estatal (*Parton, 1999; Rose, 1999; Otway, 2002; Souza, 2002; Tunstill, 2002; Rogowsky, 2015*).

Num sentido contrário, interessa sinalizar a importância dos inquéritos realizados no seguimento de mortes de crianças. Os relatórios daí resultantes – com críticas e recomendações – vir-se-iam a consubstanciar como elementos essenciais para o colocar nas agendas pública, política e profissional o debate sobre os maus-tratos infligidos a crianças. Contrariamente aos relatórios que, focando-se, essencialmente, no modo de funcionamento dos serviços, procuravam responder à questão – como é que podemos proteger as crianças evitando que sejam mortas pelos seus pais?¹⁹⁰ Os *media* (guiados por uma perspetiva centrada no indivíduo e desligada do contexto), começaram a desenvolver uma campanha onde os assistentes sociais, expostos ao opróbrio público, passaram a ser apontados como os principais responsáveis pelo desenlace das situações anteriormente enunciadas. Isto é, na opinião dos críticos da ação profissional¹⁹¹, muitas das mortes de crianças tinham ocorrido devido ao facto de terem havido falhas na identificação e, conseqüente, ação perante situações de crianças em risco¹⁹².

Em decorrência do enunciado, tanto ao nível do discurso de alguns políticos, como por via das notícias nos *media*, os profissionais foram colocados entre a espada e a parede. Tanto eram «*presos por ter cão, como por não ter*». Os defensores dos direitos das famílias, acusavam-nos de serem demasiado intrusivos, i.e., zelosos, obcecados e preocupados com o risco, retirando indevidamente as crianças às suas famílias (como no caso de *Cleveland*). Quando em face de ocorrências fatais, a crítica recaía sobre a sua ineficácia, sendo, sem grande dificuldade, apelidados no mínimo de negligentes, laxistas, demasiado crédulos e confiantes em relação aos pais, por não terem agido devidamente junto de famílias violentas e/ou perigosas. Críticas, portanto, em relação à ação dos profissionais e ao funcionamento (tanto administrativo, como ao nível da gestão da informação) do próprio sistema de proteção – a partir de meados dos anos 80 começou a prevalecer a ideia de que “o sistema existente para identificar, regular e policiar os maus-tratos em crianças era, ele próprio, culpado” (*Parton, 2002: 108*)¹⁹³. O equilíbrio entre a autonomia da família e

¹⁹⁰ O referido não invalida a existência de críticas à prática do serviço social, pois, muitos dos inquéritos são permeados pela ideia de “as necessidades, sentimentos e o estado de espírito das crianças, terem sido observados e interpretados de modo inadequado pelos profissionais” (*Stevenson, 1998: 160*).

¹⁹¹ Quando a análise dos erros descarta o contexto de ocorrência procurando isolar a causa, a convicção de que os mesmos podiam ter sido evitados sai reforçada e, em consequência, tende-se a culpar o indivíduo. Com isto não pretendemos, como é lógico, eliminar a responsabilidade dos assistentes sociais, achamos, isso sim, que ela deve ser recontextualizada no sentido da promoção de uma perspetiva holística.

¹⁹² Encontrar-se em risco remete para uma situação de vulnerabilidade ante os eventos causados por outros. Deste modo, os discursos sobre os riscos exercem a função de proteger o indivíduo da vulnerabilidade (*Parton, 2002: 106*).

¹⁹³ A crítica ao sistema começou lentamente a emergir nos anos 70. De acordo com *Munro (2009)*, durante muito tempo se uma criança morria o assassino era punido, mas o sistema não era criticado. Partindo da distinção estabelecida entre riscos sociais e institucionais, a autora advoga que as dificuldades na gestão dos primeiros (desde sempre uma realidade) começaram, a partir de meados dos anos 70, por conduzir a uma priorização e complexificação dos segundos. Explicitando, os serviços direcionados para as crianças têm por função a gestão dos *riscos sociais*, apreendidos como os riscos corridos pelas crianças de poderem vir a sofrer um dano ou, mesmo, morrer. Mas, dada a incerteza mediadora dessa tarefa, por mais que tentem, é impossível aos serviços evitar alguns desfechos fatais. Mas, a partir do momento em que a sua intervenção passou a ser mais escrutinada, transparente e,

a intervenção do Estado encontrava-se significativamente desvanecido em finais dos anos 80 e, no caso dos assistentes sociais, as suas práticas transpareciam, consoante os pontos de vista, representações ambivalentes – intervinham tanto em demasia e cedo demais, como pouco e demasiado tarde (*Berridge, 1997; Parton, 1999-a*).

Todo o debate gerado e a, consequente, pressão da opinião pública, a par com um contexto político conservador que buscava reequacionar as relações entre o Estado, a comunidade, a família e os indivíduos em conformidade com o mercado¹⁹⁴, acabaram por criar as condições conducentes à reformulação da legislação em vigor. Exigia-se não só mudança nas políticas, mas também transmutação das práticas. Assim, em 1989, viria a ser promulgado um novo *Children Act*¹⁹⁵.

Definindo novas orientações para a prestação de serviços à criança no Reino Unido, a proteção à infância passou a ser de forma mais premente uma atribuição das autoridades locais, não se descurando, no entanto, os deveres da sociedade. Isto é, apesar de essa ser função principal dos profissionais a trabalhar na área, realçava-se ter “a comunidade como um todo a responsabilidade de assegurar o bem-estar das crianças. Parentes, amigos e vizinhos, deveriam ficar alerta para as circunstâncias nas quais as crianças pudessem sofrer danos e tomarem as medidas apropriadas caso houvesse essa suspeita” (*Berridge, 1997: 75*). Entre os princípios orientadores da nova legislação destacava-se a necessidade (i) de um maior envolvimento das famílias e das crianças nas negociações¹⁹⁶; (ii) o aprofundamento de um trabalho em parceria entre as autoridades locais/profissionais e os diferentes atores em presença; (iii) uma maior aposta no desenvolvimento de ações preventivas junto das famílias com crianças em situação de necessidade, de modo a minorar a retirada de crianças. No fundo, um dos seus objetivos passava por promover intervenções sustentadas em acordos estabelecidos entre os serviços e as famílias, em detrimento de processos desencadeados por ordem ou que exigissem a intervenção dos tribunais (*Berridge, 1997; Parton, 1999-a; Jordan, 2002*).

Buscando uma intervenção equilibrada, a Lei visava não só proteger as crianças, mas também respeitar a privacidade, autonomia da família e a sua proteção face à autoridade, às interferências injustificadas por parte do Estado (*Parton, 1999; Otway, 2002; Barry, 2007*). Dito de outra forma, tendo presente as diferentes/conflitantes perspetivas em presença na sociedade (proteção da criança vs. garantia da privacidade da família)¹⁹⁷, o diploma procurou, então, estabelecer um sistema de proteção à criança

portanto, aberta à possibilidade de críticas, os serviços passaram a preocupar-se com a gestão dos riscos de poderem vir a ser culpabilizados – *riscos institucionais*. Deste modo, segundo a argumentação da autora, a preocupação em crescendo dos serviços na gestão e, consequente, priorização dos riscos institucionais, acabou por prejudicar o seu desempenho na gestão dos riscos sociais.

¹⁹⁴ Sobre estes aspetos, cf. exegeses desenvolvidas no *Capítulo I*.

¹⁹⁵ Viria a entrar em vigor na sua plenitude em outubro de 1991.

¹⁹⁶ Uma das críticas frequentemente dirigida à intervenção, prendia-se com o facto de os pais não serem suficientemente informados sobre os processos em curso.

¹⁹⁷ De acordo com *Parton*, os anos 80 evidenciaram uma tensão em crescendo entre, por um lado, “as políticas e práticas cuja preocupação central era o bem-estar das crianças [e, por outro, as] políticas e práticas preocupadas com a proteção das crianças” (2002-a: 2).

consensual que, de um modo coerente, justo tomasse em consideração tanto o *bem-estar* da criança, como a sua *proteção*¹⁹⁸.

O primeiro, numa perspetiva de prevenção, viria a ser enquadrado pela *secção* 17 dedicada às *children in need* e suas famílias. As autoridades locais tinham o dever de salvaguardar e promover o bem-estar das crianças em situação *necessidade*¹⁹⁹ da sua jurisdição e, dentro das circunstâncias possíveis, contribuir para que a educação das crianças ocorresse junto da sua família; devendo, para isso, prestar-lhes todos os serviços, apoios de modo a satisfazer as suas necessidades. Quer dizer, as crianças e os seus familiares deveriam ser apoiados na comunidade onde se encontravam inseridos, buscando, desta forma, minorar as intervenções coercivas.

No respeitante à *proteção*, esta era enquadrada pela *secção* 47, onde ficaram definidos de modo claro os critérios para a intervenção compulsória do Estado quando as crianças se encontrassem em situação de *perigo*. Isto é, as autoridades locais tinham o dever de iniciar uma investigação quando existissem suspeitas fundamentadas não só de que a criança *estivesse* a sofrer, mas também quando *existisse a probabilidade* de vir a sofrer um «*dano significativo*»²⁰⁰ para a sua saúde ou desenvolvimento. Por outras palavras, o «*risco elevado*» ao ser enquadrado em termos de «*dano significativo*», passou a consubstanciar-se como elemento-chave para a decisão sobre a necessidade (ou não) da intervenção estatal no sentido da *prestação de serviços* (crianças em situação de necessidade) ou de *proteção*, dando cumprimento, entre outras, às «*child assessment order*»²⁰¹ ou às «*emergency protection order*»²⁰² (Parton, 1999, 2002; Otway, 2002)²⁰³.

¹⁹⁸ Cf. *Children Act* 1989, URL: <http://goo.gl/1tlewf>

¹⁹⁹ De acordo com a *secção* 17(10), uma criança encontrava-se em situação de necessidade quando: (i) fosse improvável que, sem a provisão de serviços, alcançasse ou mantivesse um padrão razoável de saúde ou desenvolvimento; (ii) existisse a probabilidade de, na ausência de serviços, a sua saúde ou desenvolvimento ser comprometido; (iii) possuísse qualquer tipo de deficiência. Convém lembrar a importância atribuída à *verificação* da necessidade, visto a mesma consubstanciar um dos elementos-chave de toda a política social conservadora deste período (Tunstall, 2002).

²⁰⁰ Por dano entende-se [*secção* 31(9)] os maus-tratos ou o que comprometa a saúde ou o desenvolvimento da criança, incluindo, por exemplo, os danos sofridos em consequência de ter presenciado ou ouvido os maus-tratos infligidos a outros. A possibilidade aberta pela Lei de se iniciar uma investigação com base no dano *potencial*, i.e., não exigindo como pré-condição a evidência factual, mas, tão-somente, a *suspeita* de o *dano significativo* poder vir a ocorrer no futuro, para além de ou devido ao facto de ampliar significativamente as possibilidades de intervenção, acabou por redundar em práticas complexas das quais daremos conta posteriormente.

²⁰¹ O tribunal decreta-a por um prazo de 7 dias, com base na *secção* 43(41), quando devido à não cooperação dos pais/cuidadores, a presença da criança é repetidamente negada de modo a que os profissionais procedam a uma avaliação no sentido de se certificarem da sua segurança.

²⁰² Decretada pelo tribunal por um prazo de 8 dias (podendo ser prolongada por mais 7), com base na: *secção* 44, quando existirem motivos razoáveis para acreditar na existência da probabilidade de a criança poder vir a sofrer um dano significativo se não for removida para um alojamento ou se não se mantiver no ambiente seguro em que se encontra para sua proteção; *secção* 47, nos casos em que o requerente não consiga ter acesso à criança.

²⁰³ Do referido, facilmente se deduz a importância que passou a deter a identificação do dano. De acordo com Jiménez foram, então, elaboradas linhas orientadoras a serem seguidas, devendo os assistentes sociais, aquando da realização dessa tarefa, tomar em consideração o seguinte: “o tipo de dano relacionado com os maus-tratos ou a falta de provisão de cuidado adequado à criança; o impacto sobre a saúde e o seu desenvolvimento; o desenvolvimento da criança no contexto concreto da família e do meio envolvente; as necessidades específicas da criança – doença, deficiência ou problemas de comunicação – que podem afetar o seu desenvolvimento e os cuidados recebidos no seio da família; a capacidade dos pais para dar resposta às necessidades da criança; o contexto familiar e social em que se encontra inserida (2014: 53).

Esta Lei, devido aos progressos introduzidos e aos princípios mediadores da mesma, foi bem acolhida por todos. No entanto, *emergiu em contraciclo*, ou seja, em dessintonia com a filosofia e os objetivos do modelo thatcheriano preconizado para a esfera social do Estado. Logo, o seu sucesso encontrou-se desde o início dependente dos recursos que fossem alocados para dar resposta às disposições relativas à dimensão do bem-estar da criança (Parton et al., 2009). Como pensámos ter ficado claro na análise desenvolvida no *Capítulo I*, os mesmos vir-se-iam a revelar insuficientes conduzindo, em consequência, à implementação parcial da Lei.

Os intentos de estabelecer um consenso, equilíbrio entra as dimensões do *bem-estar* e da *proteção* presentes na letra da Lei²⁰⁴, acabariam, na prática, por ser desvirtuados, colocados em causa. Em meados dos anos 90, já era evidente que da aplicação da legislação resultara, não uma intervenção integrada, preventiva como se pretendia²⁰⁵, mas uma ênfase em crescendo numa ação reativa priorizando a *proteção*²⁰⁶ em desfavor da promoção do *bem-estar* (Berridge, 1997; Parton, 1999, 2002-a; Souza, 2002; Otway, 2002; Farmer, 2002; Howe, 2002; Munro, 2007; Barry, 2007; Parton et al., 2009; Rogowski, 2012; 2015). No fundo, pode-se afirmar que esfera do bem-estar foi colonizada pela da proteção²⁰⁷.

Segundo o espírito da Lei, as investigações iniciadas pelos *Departamentos de Serviços Sociais*, de um modo correlato, tanto poderiam redundar em ações enquadradas pela *secção 17* (apoio à família), como em intervenções compulsórias sob a alçada da *secção 47* (proteção da criança), mas, na prática, assistiu-se a uma sobrevalorização das segundas. A focalização excessiva no «*dano significativo*», para além de conduzir a um registo excessivo de crianças no sistema de proteção²⁰⁸ sem que a sua situação o justificasse (Gibbons, 2002), toldou o olhar em relação às questões conexas com o bem-estar (Jordan, 2002)²⁰⁹. Antes de avançar, interessa dar conta de que a partir de 1995 foram feitas várias recomendações no sentido de redirecionar, tanto a política, como a prática, no sentido de uma maior valorização da dimensão do bem-

²⁰⁴ Interessa sinalizar ter sido esta a leitura do manual de orientações de 1991 – *Working Together* – onde se advogava a necessidade da promoção de uma maior cooperação entre os serviços e destes com as famílias/crianças (Souza, 2002; Parton et al., 2009).

²⁰⁵ De acordo com Farmer (2002), a análise dos distintos documentos-guia para a intervenção junto de crianças revelava essa intenção, apontando como objetivos primos do sistema de proteção: (i) proteger as crianças do dano; (ii) promover o desenvolvimento físico, emocional e intelectual das crianças; (iii) responder às necessidades dos pais/membros da família ou de outros cuidadores.

²⁰⁶ Segundo a aceção de Barry, o predomínio desta dimensão evidencia “uma abordagem neoliberal a questões privadas enquanto questões públicas e a, conseqüente, focalização máxima no risco” (2007: 22).

²⁰⁷ Na análise desenvolvida sobre estas questões, Rogowsky (2015) argumenta que a tendência no sentido de uma preocupação mais lata com o bem-estar da criança perder força face a uma focalização mais estrita na proteção da criança, ocorreu em paralelo com as mutações presentes no contexto político, i.e., a passagem da social-democracia ao neoliberalismo.

²⁰⁸ Interessa sinalizar que o registo da criança no sistema é experienciado como altamente estigmatizante pela família visto apreenderem esse ato como um sinal de culpabilização e de sinalização da sua incapacidade parental (Farmer, 2002).

²⁰⁹ A argumentação desenvolvida por Munro (2009), ajuda-nos a perceber outra das consequências negativas sobre a vida das crianças, decorrente desta inflexão. Em sua aceção, *a priori*, a intervenção junto de crianças é mediada por duas preocupações, nomeadamente a sua segurança e o seu bem-estar. Logo, a partir do momento em que se assiste a um predomínio da primeira, a segunda acaba por sair lesada – “a segurança imediata da criança pode ser alcançada por intermédio da sua retirada de pais maltratantes, mas, depois, é muito provável que o seu bem-estar a longo prazo venha a ser prejudicado por via da separação das suas relações estabelecidas” (2009: 1016).

estar. Só que, na experiência concreta, a implementação das mesmas vir-se-ia a revelar uma tarefa hercúlea (Parton *et al*, 2009; 2011).

Ao buscar os porquês de uma judicialização em crescendo (guinada legalista e procedimental) do sistema de proteção à criança no Reino Unido, Parton (1999; 1999-a; 2002-a) identifica várias ordens de razão. Em primeiro lugar, dado nos encontrarmos ante um constructo social²¹⁰ que vai mudando ao longo do tempo, a reconceptualização dos *maus-tratos* teve a sua influência, porquanto, não obstante se encontrar em debate desde os anos 70²¹¹, a partir dos anos 90 começaram a ser apreendidos (não mais em termos médicos, mas, essencialmente, legais) de modo mais lato, passando a incluir a negligência, maus-tratos físicos, sexuais e emocionais²¹² ou, segundo algumas perspetivas mais radicais, qualquer fator que pudesse afetar negativamente o desenvolvimento da criança (Jordan, 2002).

Em segundo lugar, tomando por base o debate que antecedeu a reforma e o, conseqüente, aumento da consciência pública e profissional ante a problemática, advoga terem sido os relatórios resultantes dos inquéritos às mortes de crianças a provocar um maior impacto público e, por conseguinte, uma maior influência²¹³ não só na promulgação do *Children Act* e, subsequente, implementação, mas também de um modo mais genérico, na estruturação das políticas de bem-estar direcionadas para as crianças. Em meados dos anos 90, o número anual de processos de investigação rondava os 160.000, dos quais somente uma minoria recebia apoios no âmbito do bem-estar. Comungando da mesma opinião, para Farmer (2002) o modo de funcionamento do sistema de proteção à criança no Reino Unido plasmava os intentos de satisfazer as expetativas públicas (irrealistas diremos nós)²¹⁴ de que nenhuma criança acompanhada pelos *Departamentos de Serviços Sociais* morreria.

²¹⁰ O realçar de que nos encontramos ante um *constructo social* revela-se importante, porquanto, “o nosso entendimento político e social dos problemas enfrentados pelas crianças e suas famílias, é moldado pelas forças sociais e discursos – e essas questões não podem ser compreendidas independentemente desses discursos” (Parton *et al*, 2009: 181). Um entendimento similar encontramos-lo em Munro ao advogar que “a natureza do sistema de bem-estar e a relação entre a família e o Estado, influencia fortemente o modo como os maus-tratos serão respondidos” (2009: 1016); para uma leitura próxima das anteriormente referidas, cf. Magalhães (2005).

²¹¹ É de notar que a problemática dos maus-tratos somente emergiu de modo mais premente na esfera pública, passando a plasmar uma preocupação política, social e profissional, na sequência do inquérito realizado à morte de *Maria Colwell*. Até aos anos 60 predominou o conceito «*crueldade infantil*». Durante os anos 70 o conceito cunhado (nos anos 60) por *Henry Kempe* «*síndrome da criança espancada*» foi dando lugar ao de «*lesões não-acidentais provocadas às crianças*». A partir dos anos 80, começou-se a utilizar de um modo genérico o conceito de maus-tratos (Rogowski, 2015).

²¹² Para leitura similar, cf. Otway (2002); Munro (2009). Segundo a opinião de Berridge (1997), as mutações iniciaram-se um pouco antes dos anos 90. Inicialmente só eram registadas as crianças vítimas de lesões não-acidentais; em 1981 o conceito alargou-se, passando a ser registadas as situações de maus-tratos físicos, emocionais e negligência e, somente em 1988 (ano em que nomenclatura mudou, passando de registo de maus-tratos a menores para registo de proteção de menores), é que passou a incluir o abuso sexual.

²¹³ Segundo Howe (1992), foi a partir dos relatórios que viriam a ser definidas a natureza do problema e as soluções para o mesmo.

²¹⁴ Como já sinalizámos os intentos modernos de controlo da incerteza ocorreram sempre em falha (Menezes, 2010). A área em análise reveste-se de incerteza significativa, visto não nos podermos esquecer de que os assistentes sociais se deparam com a tarefa árdua não só de ter de decidir se os maus-tratos são prováveis, mas também se essa probabilidade será suficientemente forte ao ponto de a criança ter de ser retirada aos seus pais. Mais ainda, e como nos alerta Munro “os instrumentos para a mensuração do risco, podem ser uma ajuda inestimável, mas não são um substituto satisfatório para o julgamento profissional. Os problemas estatísticos associados à previsão de eventos raros, combinados com o conhecimento limitado de fatores que prevejam os maus-tratos, mostra que qualquer instrumento, usado actuarialmente, irá produzir um nível elevado de imprecisão” (1999: 754). Resta acrescentar que os intentos de satisfação das expetativas públicas plasmavam de um modo clarividente a perspetiva neoliberal

Em terceiro lugar, sinaliza o facto de a reforma do sistema de proteção ter ocorrido, como já tivemos oportunidade de mostrar, sob um contexto sócio-económico-político desfavorável ou, segundo *Berridge* (1997), *Tunstill* (2002), sob os auspícios de constrangimentos políticos, ideológicos e organizacionais assentes no quadro de implementação de um Estado mínimo que, por um lado, ao remeter para a pobreza, exclusão social uma percentagem significativa dos cidadãos, aumentou exponencialmente as crianças/famílias a necessitarem de proteção/apoio. E, por outro lado, afetou não só os recursos disponíveis, mas também a organização e o modo de funcionamento dos serviços e, por consequência, as práticas do Serviço Social com as crianças e as suas famílias.

Portanto, o aumento das responsabilidades dos serviços ao ocorrerem em paralelo com cortes orçamentais, conduziu a uma inversão das prioridades, ou seja, quando em face de um crescente número de famílias em situação de pobreza, exclusão, se deveria disponibilizar recursos para as mesmas, o que se verificou foi uma maior afetação de fundos à esfera da proteção e a um descurar do financiamento necessário à promoção do bem-estar (*Parton*, 1999, 2002-a; *Otway*, 2002; *Gibbons*, 2002; *Parton et al*, 2009). Por outras palavras, a escassez de recursos aumentou significativamente a probabilidade de os mesmos serem direcionados prioritariamente para as crianças a «necessitarem» de proteção em desfavor daquelas com necessidades várias. Ao referido deve, no entanto, ser acrescentado que essa alocação não se consubstanciava, *a priori*, como obrigatória, ou seja, a mesma evidencia, isso sim, uma vontade política clara no sentido da valorização da dimensão legalista da proteção em desfavor da dimensão do bem-estar das crianças (*Parton*, 2009-a).

Como já referido, em meados dos anos 90 já eram evidentes os sinais da não realização (tanto ao nível das medidas de política, como da prática) dos princípios mediadores da legislação de 1989 (*Parton*, 1999-a). Quanto às *consequências* daí advindas, deve ser sinalizado que o peso excessivo atribuído à dimensão da proteção não se consubstanciou como condição suficiente para que as crianças fossem efetivamente protegidas. Bem pelo contrário, as mesmas revelaram-se deletérias para inúmeras crianças, porquanto, dado não «*preencherem os parâmetros*», não entravam no sistema de registo de proteção de menores. Os casos eram arquivados e, não obstante necessitarem, acabavam por não receber qualquer tipo de apoio por parte dos serviços de proteção (*Otway*, 2002; *Farmer*, 2002; *Munro*, 2007). Mas, mesmo nos casos em que havia um registo²¹⁵, a avaliação do bem-estar geral das crianças após estas terem sido acompanhadas durante um largo período pelos serviços, permite concluir que “as necessidades gerais das crianças eram, frequente, apreendidas como sendo menos importantes²¹⁶ do que a sua proteção” (*Farmer*,

de apreensão e regulação do risco, ou seja, para “os programas políticos neoliberais as condições da modernidade tardia não são ambíguas. A fé cega na racionalidade técnica, planificação e cálculo, conduz à assunção implícita da possibilidade de antecipar o risco, de o controlar e governar” (*Webb*, 2006: 171). Esquecendo-se, como é lógico, que em todo este processo, por melhores que sejam as práticas, podem sempre ocorrer episódios fatídicos.

²¹⁵ De acordo com *Berridge* (1997), o número de registos mais do que triplicou entre 1984 e o final da década.

²¹⁶ Relativamente às necessidades (não só materiais, mas também psicológicas/emocionais) dos pais e/ou outros familiares/cuidadores, o estudo revelou que as respostas às mesmas ainda detinham uma prioridade menor. Como exemplo refere as situações abuso sexual, onde após a diminuição do risco (por via da remoção do elemento abusador), as mães eram consideradas capazes de proteger as crianças. Nestas situações, “era muito raro as mães receberem qualquer tipo de apoio para lidarem com as consequências derivadas da revelação do abuso e o seu impacto sobre elas” (*Farmer*, 2002: 155-156). O referido vem de encontro a vários estudos onde se concluiu a

2002: 154). Um estudo realizado em 1992 acompanhou durante 26 semanas 1888 casos de crianças sinalizadas. Dessas, 25% foram logo arquivados num primeiro momento pela equipa de assistentes sociais; 50% não chegaram à *case conference*²¹⁷; dos restantes, somente 15% foram registados no sistema; em 44% dos casos investigados não foi tomada qualquer medida para proteger a criança, nem prestado qualquer tipo de serviço (*apud Parton, 2002-a; Berridge, 1997*). *Gibbons* (2002), dando conta de vários estudos com conclusões similares, realça a existência de hiatos entre os objetivos da Lei e os resultados da sua aplicação. Em sua aceção podiam ser destacadas duas falhas quanto ao modo como o sistema funcionava, i.e., por um lado, investigava demasiados agregados que precisavam de ser apoiados, mas cujas crianças não necessitavam de proteção²¹⁸ e, por outro, ao descurar uma pequena porção de crianças a necessitarem de proteção, mas que não a recebiam, acabava por contribuir para que crianças em risco deslizassem pela rede protetora. Em suma, e ao regressarmos novamente ao estudo de *Farmer* interessa realçar, de entre as suas conclusões, “não ser possível, no longo-prazo, proteger a criança *de per se* sem satisfazer as suas necessidades mais latas de bem-estar e as dos seus pais e, em particular, as das mães” (2002: 158).

Buscando um resumo da política dos conservadores relativamente a esta área, de acordo com *Berridge*, a última década da sua governação foi marcada por um traço de inconsistência. Isto é, por um lado, em contramão com a filosofia do *Children Act*, assistiu-se ao predomínio de um modelo pautado pela racionalização de serviços para as crianças em situação de necessidade. Por outro, revelou tanto um “incentivo no sentido de uma abordagem mais intervencionista, [como uma tendência em sentido contrário, advogando uma] não intervenção desnecessária na vida familiar. Embora as duas posições não sejam mutuamente exclusivas, o assistente social ao se encontrar na mediação entre as duas, está numa situação nada invejável” (1997: 94). Abarcando na sua análise um período mais lato, para *Parton* (2009), desde 1971, ano em que foram criados os *Departamentos de Serviços Sociais*, até 1997 as mudanças foram significativas. A importância dada inicialmente à profissão e a ênfase colocada no trabalho na comunidade, foi sendo, gradualmente, substituída por soluções managerialistas e de mercado.

existência de “uma correlação inversa entre a necessidade de retirar a criança da sua família e o nível e intensidade dos serviços prestados a essa família após a criança ser retirada. É como se a retirada da criança significasse a eliminação do problema” (*Barry, 2007: 28*). O relato de uma mãe solteira portuguesa a residir em *Cardiff*, no País de Gales, a quem foram retirados os dois filhos em julho de 2014 (viria a recuperá-los em dezembro), explicita o anteriormente enunciado – “fizeram-me muito mal. Com cancro e desempregada, pedi-lhes por tudo para me ajudarem a cuidar do meu filho, que era hiperativo. Nunca me ajudaram. Por uma estalada que não dei, retiraram-nos. Fiquei com uma depressão enorme. Deixei de comer, sentia que o chão me fugia’. Durante esse período, dormiu sempre no sofá, no rés do chão da casa. Era incapaz de subir ao primeiro andar e olhar para as camas vazias dos filhos. Estava perdida. Sozinha” (*Caneco, 2016: 44*).

²¹⁷ Segundo *Souza* (2002) a conferência consubstancia um terceiro momento (realiza-se após a investigação inicial, visita domiciliária e antes do registo) do processo que pode conduzir à entrada no sistema de proteção de menores. Instituídas em 1974, o seu objetivo principal passa pela avaliação do risco e da tomada de decisões visando a proteção da criança. É o momento para avaliar a probabilidade de ocorrência de um dano significativo e, caso se justifique, o delineamento de um plano de proteção a ser implementado. Nela participam, em média, dez profissionais, prevendo-se igualmente o envolvimento dos pais e de irmãos mais velhos, embora na prática a participação destes últimos se revele ainda pouco significativa. Para uma opinião no sentido de uma presença mais assídua dos pais nestas reuniões, cf. *Stevenson* (1998); para uma análise dos protocolos a que os assistentes sociais devem obedecer quando em face de situações de perigo, cf. *Jiménez*, (2014). Voltaremos a este assunto.

²¹⁸ Para leitura similar cf. *Berridge* (1997); *Barry* (2007); *Munro* (2009).

Avançando mais um pouco na análise até agora desenvolvida, interessa dar conta de algumas das mutações ocorridas com a *subida dos trabalhistas ao poder* a partir de 1997²¹⁹. Na análise desenvolvida sobre esse período por *Parton et all* (2009), os autores argumentam que, não obstante algumas continuidades, ao buscarem combinar nas políticas sociais o neoliberalismo com o comunitarismo, os trabalhistas delinearam políticas para as famílias e as crianças mais amplas e pró-ativas do que as dos conservadores que os antecederam na governação²²⁰. Como tivemos oportunidade de mostrar no *Capítulo I*, a modernização dos serviços foi um dos lemas do partido trabalhista. Deste modo, entre 1999 e 2004, no âmbito do programa «*Quality Protects*» foram «atribuídos» às autoridades locais mais de 800 milhões de libras, parte das quais se destinaram à reestruturação e modernização dos serviços com a implementação de sistemas de monitorização, gestão e informação.

Relativamente aos *Departamentos de Serviços Sociais* e aos assistentes sociais aí a exercerem funções, interessa referir, por um lado, que devido à imagem desgastada, negativa que foi sendo construída ao longo dos anos, os mesmos foram olhados com desconfiança pelos trabalhistas. E, dado o desejo manifesto de implementação de um modelo managerialista característico do mercado, passaram a estar “sujeitos a uma série de novos sistemas de inspeção, monitorização e auditoria com o objetivo de melhorar a sua performance”. Por outro lado, devido a uma política marcada pela retração ao nível dos direitos sociais, cortes de vários benefícios sociais e provisão de serviços cada vez mais assentes na condição de recursos, esses departamentos começaram a perder a importância anteriormente detida no conjunto dos serviços públicos e, em consequência, o importante papel até aí desempenhado enquanto provisoros do bem-estar (*Parton et all*, 2009: 160; *Parton*, 2009; *Munro*, 2007).

Não obstante o investimento financeiro na modernização dos serviços direcionados para as crianças ao longo do primeiro mandato, em 2002 o governo reconhecia o não alcance dos objetivos pretendidos e a necessidade de aprofundar as reformas anteriormente iniciadas. De entre as mesmas salientavam que “o apoio às ‘crianças em risco’ deveria focalizar-se, essencialmente, em serviços preventivos que dessem resposta a fatores de risco conhecidos” (*Parton et all*, 2009: 36). Esta preocupação com uma maior aposta na prevenção já se encontrava presente no *Working Together* de 1999, onde se sublinhava que as obrigações das autoridades locais não se restringiam ao assegurar da proteção, devendo, por isso, aumentar-se a intervenção tendo em vista a promoção do bem-estar. Isto é, a focalização deveria direcionar-se tanto para o *dano significativo*, como para as situações em que o desenvolvimento geral da criança pudesse ser comprometido (*Parton et all*, 2009; 2011).

Mas, não obstante as recomendações e o discurso político no sentido da mudança, tal como a morte de *Maria Colwell* em 1973 se consubstanciou como um marco de viragem no sistema de proteção no Reino Unido – ao ponto de alguns autores sinalizarem o «*pânico moral*»²²¹ instalado na sociedade (*Stevenson*,

²¹⁹ Nas exegeses relativas aos governos trabalhistas, quando não for referida outra fonte, seguiremos de perto *Parton et all* (2009).

²²⁰ Com resultados pouco abonatórios nesta área, visto, entre 1979 e 1997, o número de crianças em situação de pobreza ter triplicado.

²²¹ De acordo com *Parton*, este tipo de pânico surge periodicamente “quando um episódio, uma pessoa, ou um grupo de pessoas se tornam ameaçadores aos valores e interesses da sociedade” (*apud Souza*, 2002: 26).

1999). Também em 2000 a morte de *Victoria Climbié*, às mãos da sua tia e do seu companheiro, viria a ter repercussões significativas. Em resposta às recomendações ínsitas no relatório resultante do inquérito público a essa ocorrência, viria a ser divulgado em 2003 o programa «*Every Child Matters*», começando a ser implementado em finais de 2004. Apesar de o *Children Act* de 1989 continuar a ser a legislação de referência para intervenção junto de crianças, nesse mesmo ano foi promulgado um novo *Children Act*. Devendo ser apreendido mais como um complemento, do que uma reforma, os seus objetivos passavam pelo *reforço* do trabalho integrado (não só aprofundado, mas também via informação em rede), em parceria e o aumento da responsabilidade dos serviços com intervenção nesta área²²² no sentido de *salvaguardar* e promover o bem-estar das crianças. Em substituição das estruturas até aí existentes, instituiu os *Local Safeguarding Children's Boards*²²³, a quem passou a incumbir o “desenvolvimento e a coordenação das políticas de salvaguarda, das práticas, formação e o controlo da qualidade em cada autoridade local” (*Parton et al*, 2011: 69).

Sendo apreendidas como futuros cidadãos²²⁴, a *salvaguarda* das crianças viria a ser definida, no *Working Together* de 2006, como a intervenção no sentido de: (i) proteger dos maus-tratos; (ii) prevenir o comprometimento da sua saúde ou desenvolvimento e (iii) garantir que o seu crescimento ocorresse de modo consistente com a prestação de cuidados seguros e eficazes. Prefigurando-se como um elemento da agenda política mais vasta do governo trabalhista, o conceito de salvaguarda era mais abrangente do que o de proteção. Quer dizer, não se focava somente na proteção dos maus-tratos, mas abrangia um conjunto mais lato de intervenções para manter a criança segura e para a promoção do seu bem-estar (de entre as quais podemos referir, por exemplo, uma maior aposta na educação de competências parentais). Com esta reconceptualização visava-se, no fundo, passar de um sistema assente numa perspetiva forense da proteção (característicos dos anos 90) para um de salvaguarda e promoção do bem-estar mais complexo e de maior amplitude (*Munro*, 2007; *Parton et al*, 2009; 2011).

Tendo como pano de fundo a agenda reformista do governo e o pressuposto de toda a criança a qualquer momento da sua vida poder encontrar-se vulnerável ao risco, com o programa *Every Child Matters* procedeu-se a uma reestruturação profunda²²⁵ quanto ao modo de funcionamento dos serviços (desde os

²²² De entre as disposições ínsitas na lei, gostaríamos de destacar a: (i) obrigação dos serviços cooperarem entre si tendo em vista a melhoria do bem-estar das crianças; (ii) criação de uma base de dados nacional com informações básicas de todas as crianças para facilitar o acesso dos profissionais a informações e promover o trabalho em conjunto; (iii) instituição de cargos de chefia/coordenação ao nível local com responsabilidades acrescidas; (iv) criação de uma rede integrada de inspeção para avaliar a qualidade do trabalho em parceria; (v) instituição do *Comissário das Crianças* com o objetivo de defender e promover os pontos de vista e interesses das crianças (*Parton et al*, 2009: 41).

²²³ Acabou por conduzir ao ocaso, em 2006, dos *Departamentos de Serviços Sociais* (*Rogowski*, 2012; 2015).

²²⁴ Ao nível do *discurso*, este modo de conceptualizar a criança encontra-se próximo do entendimento plasmado, em 1987, pelo *Centro Europeu de Viena* no sentido da necessidade de aprofundamento de um *enfoque estrutural*. Segundo *Ferreira*, o mesmo evidenciava “um novo paradigma para o estudo da criança assente no princípio da construção social como forma estrutural, isto é estamos perante a ideia que o desenvolvimento da criança é uma estrutura permanente em qualquer sociedade ou comunidade em que viva. O enfoque estrutural procura analisar as atividades da criança como construtivas e integradas com as atividades dos adultos, partindo do pressuposto que a criança pertence à sociedade e faz parte das atividades organizadas da mesma” (2009: 85).

²²⁵ Segundo algumas leituras, a morte de *Victoria Climbié* acabou, em última instância, por criar as condições necessárias, ideais aos desejos de reforma do partido trabalhista no sentido de um papel estatal mais interventivo e regulador.

universais – educação, saúde, emprego..., até aos especializados na intervenção com famílias/crianças em risco). Estes deveriam passar a intervir de forma *integrada* (vertical e horizontalmente) e o mais cedo possível na *prevenção* de situações de risco – um “serviço reativo direcionado para poucos, deveria dar lugar a um proativo onde todas as necessidades das crianças fossem identificadas e respondidas quando ainda não eram muito preocupantes, em vez de se esperar a sua transmutação em problemas graves” (Munro, 2007: 27)²²⁶.

A preocupação com o minorar de uma intervenção fragmentada tanto ao nível nacional, como localmente (um dos problemas detetados no relatório à morte de *Climbié*)²²⁷, deveria ser superada com o recurso às TIC, visto entender-se serem as mesmas cruciais “não só para a potencialização da identificação de problemas e a melhoria das tentativas de intervenção numa fase mais precoce, mas também para o partilhar de informações entre diferentes profissionais e organizações” (Parton et al., 2009: 40)²²⁸.

Assim, após a implementação gradual de uma panóplia de medidas focadas na gestão dos riscos, na regulação das práticas, das condutas e em indicadores de desempenho, a par com o reajustamento de sistemas de informação entretanto implementados ao nível local, em 2007 foi criado o *ContactPoint*. Visando consubstanciar-se como um suporte a uma melhor comunicação, nesta base de dados governamental passaram a estar incluídas informações de todas as crianças (cerca de 11 milhões) permitindo, desta forma, aos profissionais não só uma rápida identificação da criança, mas também a perceção do tipo de serviços que estava a receber, as suas necessidades e os profissionais envolvidos no processo. Segundo os autores, sinalizando a importância atribuída à partilha de informação com o propósito de promover um trabalho coordenado e uma intervenção precoce, as alterações introduzidas não só modificaram profundamente as relações entre as crianças, os pais, os profissionais e o Estado, mas, ao apostarem na introdução maciça de bases de dados eletrónicas, acabaram por contribuir para a emergência do que denominam de «*Estado de Vigilância Preventivo*».

Na mesma linha, viria a ser apresentado em 2006 o *Common Assessment Framework* – CAF (*Sistema de Avaliação Comum*), começando a ser implementado em meados de 2007. Com o propósito de disponibilizar avaliações partilhadas, deveria ser aplicado quando houvesse preocupações com a

²²⁶ Esta é uma realidade por demais conhecida dos assistentes sociais, pois, “frequentemente têm a experiência frustrante de lidar com uma família muito problemática, sabendo que se tivessem sido capazes de oferecer um serviço aquando da sinalização da família num primeiro momento, os problemas seriam mais facilmente resolúveis e menos prejudiciais para as crianças” (Munro, 2009: 1018).

²²⁷ Interessa sinalizar que este não era um problema novo. Uma das principais conclusões do inquérito realizado na sequência da morte de *Maria Colwell*, remetia para a importância da partilha da informação, do conhecimento detido pelos profissionais sobre as famílias por eles acompanhadas, tendo em vista a construção de uma imagem mais precisa da experiência vivenciada pela criança. Em inquéritos realizados nos anos 80, a crítica viria a recair não tanto sobre a partilha da informação, mas sobretudo, sobre a capacidade de avaliar de modo adequado a informação partilhada (Munro, 2005).

²²⁸ Tendo como objetivo a melhoria do bem-estar das crianças, o programa previa o alcance de cinco resultados genéricos, nomeadamente: sê saudável; mantem-te seguro; aproveita e alcança; contribui de forma positiva; alcança o bem-estar económico. Para os mesmos foram, igualmente, delineados 25 objetivos a serem alcançados, definidos os papéis dos pais, cuidadores e famílias para a promoção dos mesmos, bem como indicadores a partir dos quais a intervenção dos serviços locais seria avaliada. As reformas introduzidas evidenciam de um modo claro, nas palavras de Parton et al., a adaptação de “uma perspetiva assente na gestão da performance, característica do mundo dos negócios, à mensuração e melhoria da vida das crianças” (2009: 46).

possibilidade da existência de necessidades²²⁹ transversais ainda não respondidas. Isto é, sempre que o profissional considerasse que os 5 resultados definidos no âmbito do programa *Every Child Matters* não seriam possíveis de ser alcançados sem a provisão de serviços adicionais que exigissem o envolvimento de vários serviços, deveria proceder a uma avaliação com base no preenchimento do formulário eletrónico do CAF.

Ainda em 2006, foi criado o cargo de *lead professional* (profissional responsável). Devendo constituir-se como o ponto de referência para a família/criança, era sua função “coordenar a prestação de serviços, de modo a minorar a sobreposição e/ou inconsistências dos mesmos. O profissional responsável deveria trabalhar com crianças que, pelo facto de possuírem necessidades complexas adicionais, tinham necessidade de receber um conjunto integrado de apoios envolvendo vários profissionais” (*Parton et al*, 2009: 47).

Não obstante as reformas levadas a cabo pelos diferentes governos trabalhistas, consideradas por alguns como as mais ambiciosas e radicais, desde os inícios dos anos 70 (*Parton et al*, 2009; *Jiménez*, 2014), as mesmas revelar-se-iam insuficientes para evitar a morte de *Baby P*. A morte de *Peter Connelly* com 17 meses de idade em agosto de 2007, pela brutalidade que envolveu e pelo facto de ter sido acompanhado pelos serviços, viria a causar um impacto muito negativo na sociedade em geral e nos partidos políticos em particular²³⁰. *Lord Laming* (redator do relatório aquando da morte de *Climbié*) publicou em 2009 um novo documento onde sugeria não terem os serviços públicos sido suficientemente lesto na implementação das reformas introduzidas pelo governo e, em parte, por ele sugeridas anteriormente (*Jiménez*, 2014).

Na sequência das pressões sobre o poder político, desencadeou-se uma reação sem precedentes, um endurecer das medidas e uma resposta «mais musculada» na retirada de crianças. Colocando em causa algumas das reformas levadas a cabo nos anos anteriores, assistiu-se a uma reavivar da focalização na dimensão da proteção. A partir de 2007, a par de um crescimento inexorável das exigências administrativas e burocráticas no quotidiano profissional (*Parton et al*, 2011), de modo explícito “o principal objetivo da avaliação do risco passou a ser o de recolher provas judiciais, dar prioridade a esses casos e prever o risco” (*Barry*, 2007: 22).

Para se ter uma noção das consequências ao nível das práticas, pode-se referir um estudo realizado a 105 autoridades locais onde se verificou, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2009, um aumento de: “25% nos contactos iniciais, 17% nas denúncias, 21% nas investigações sob a alçada da secção 47, 23% nas avaliações iniciais, 20% nas ‘initial child protection conferences’, 33% das crianças sujeitas a um plano de proteção, 39% das ordens policiais de proteção, 32% nas ‘emergency protection orders’ e 38% nas

²²⁹ Entre as mesmas podiam encontrar-se, entre outras, as seguintes: comportamentos perturbadores ou antissociais; conflitos parentais ou falta de suporte parental; baixa frequência ou exclusão da escola; *bullying*; necessidades educativas especiais; má nutrição; problemas de saúde; problemas habitacionais.

²³⁰ De acordo com *Ray Jones* o período que vai de 2008 a 2010 foi marcadamente negativo para a profissão, com notícias constantes nos *media* envolvendo críticas à intervenção dos assistentes sociais a trabalharem na área de proteção de menores (*apud Jiménez*, 2014); para uma análise similar relativa ao período decorrente entre julho de 1997 e julho de 1998, cf. *Parton et al* (2009: 159).

‘interim care orders’” (Parton et al., 2011: 80-81). No fundo, pode-se afirmar que, em consequência da pressão no sentido de proteger *todas* as crianças dos perigos mediadores da experiência, se assistiu a uma redução significativa do limiar para a retirada de crianças com o intuito de minimizar os falso-negativos, correndo-se, em consequência, o risco de aumentar os falso-positivos (Munro, 2009)²³¹. Em 2010 o governo viria a reconhecer, mais uma vez, a existência de problemas no sistema e a necessidade de proceder a alterações – “o sistema de proteção às crianças não está a funcionar tão bem como deveria. Precisamos, fundamentalmente, de reformular o sistema” (Munro et al., 2016: 614).

Rui Santos (assistente social com experiência profissional no Reino Unido), apesar de defender o sistema, admite haver na atualidade “uma paranoia coletiva com a proteção de menores” (apud Caneco, 2016: 45). A propósito da retirada, em fevereiro de 2016, de uma criança com 9 dias de vida, filho de mãe portuguesa e pai inglês, gerou-se no nosso país alguma discussão e atenção sobre estas questões²³². Segundo Caneco (2016), entre 2007 e 2014 mais de 13 mil bebés, com menos de 31 dias, foram retirados aos pais. Envolvendo pais portugueses, e de acordo com dados fornecidos pelo Consulado Geral de Portugal em Londres (não tendo existido resposta do consulado de Manchester), desde 2010 foram retiradas 170 crianças, 47 das quais entre 2015 e abril de 2016.

Ante o contexto plasmado, o que se poderá esperar relativamente ao futuro do sistema de proteção no Reino Unido? Com intuito de responder a essa questão, gostaríamos de fazer uma referência ao discurso do trono proferido pela rainha Isabel II na Câmara dos Lordes a 16 maio de 2016. No mesmo é possível vislumbrar alguns dos objetivos políticos, do então governo conservador de David Cameron, para os serviços direcionados para a infância em geral e para o serviço social em específico.

Na análise feita sobre o mesmo no *The Guardian*²³³ podem ser destacados alguns pontos. Relativamente ao Serviço Social, as intenções enunciadas caminhavam no sentido de instituir padrões profissionais mais exigentes (por via da criação de um novo órgão regulador²³⁴, mutações nos cursos e a

²³¹ No fundo, os intentos de reduzir ao máximo as probabilidades de uma criança ser deixada num ambiente considerado perigoso, podem propugnar o aumento do risco de famílias serem desmembradas desnecessariamente.

²³² O programa «Sexta às 11» da RTP (8 de abril, de 2016), promoveu um debate sobre o assunto com vários participantes. De entre as questões em pauta, podemos destacar, por um lado, a perspetiva crítica sobre a intervenção dos assistentes sociais, designadamente o poder excessivo por eles detido em todo o processo. Sem colocar em causa esta opinião, será importante ressaltar que, tanto no caso das retiradas, como nas situações onde o processo prossegue para a adoção, caso não exista consentimento dos pais, o processo só pode prosseguir mediante mandato judicial. Por outro lado, foi salientado pelo advogado Pedro Proença a existência de interesses económicos, mercadológicos não só ao nível das famílias de acolhimento (cada família recebia, em 2016, €750 semanais por criança acolhida), mas também no concernente às adoções forçadas.

²³³ Social Work Tutor (19-05-2016), URL: <http://goo.gl/sXmSs4>

²³⁴ No presente a profissão é regulada pelo *Health and Care Professions Council* (órgão independente do governo), que tem sob a sua alçada a regulação de 16 profissões. Com a introdução desta reforma o Serviço Social passará a ser a única profissão da área social a ser regulada diretamente pelo governo. Para Ruth Allen (presidente da BASW), a importância da existência de um órgão regulador independente, reside no facto de os *standards* profissionais poderem ser definidos tomando por base a qualidade das práticas. Pelo contrário, os riscos advindos de uma regulação governamental prendem-se com a possibilidade de esses mesmos padrões poderem vir a ser definidos com base, não na experiência desenvolvida ao longo de vários anos, mas, em intenções, prioridades políticas prevalentes num determinado período temporal (cf. URL: <http://goo.gl/rPscI5>).

introdução de formação pós-graduada para profissionais a trabalharem com crianças²³⁵). As mesmas, podem ser interpretadas como sendo mais um sinal da desconfiança do poder político em relação ao exercício profissional. Quer dizer, o sinalizar da necessidade dessas mudanças, deixa a entender, por um lado, uma crítica ao tipo de formação existente (considerada demasiado teórica e pouco prática)²³⁶ e ao trabalho realizado e, por outro, a vontade – implícita (não abertamente expressa nos discursos) – do governo em continuar a delinear orientações, normativos e a aprofundar/aprimorar a regulação, o controlo da intervenção dos assistentes sociais. No fundo, como já referimos, os intentos de transmutar o Serviço Social num projeto, essencialmente, técnico de resolução de problemas sociais e, por consequência, neutro politicamente, poderá sair bastante reforçado com as reformas em pauta.

Numa leitura bastante crítica, para Jones (2016)²³⁷ este projeto de Lei²³⁸ significa um retrocesso face à política que tem vindo a ser seguida. A efetivação das medidas ínsitas no mesmo fará, em sua opinião, com que a o Serviço Social perca a sua independência passando a ser uma profissão politicamente controlada ou, de modo mais radical, um agente do governo. De acordo com a sua leitura, esta mudança já vinha a ser preparada desde 2014, quando foram introduzidas reformas (na ótica da mercantilização do social) que passaram a permitir a entidades terceiras a provisão de serviços legais na área da infância da incumbência do serviço social (sem necessidade de regulação ou inspeção).

Com estas reformas, era intenção do governo enfrentar os falhanços do Estado, para quem é prometida «tolerância zero». Mas, no projeto de Lei nada é referido sobre as intervenções preventivas, nem sobre o apoio a prestar aos pais depois dos filhos serem retirados²³⁹. Na senda de uma ideologia de responsabilização dos indivíduos (focalização da culpa na família por contraposição a fatores externos tais como, por exemplo, a pobreza) pelos riscos mediadores das suas experiências, não é visível uma preocupação com a resposta atempada a problemas sociais que, muitas vezes, conduzem aos maus-tratos. O foco parece centrar-se, mais uma vez, no aperfeiçoamento da intervenção quando os mesmos já são uma realidade. Quer dizer, a expensas dos laços familiares, realça-se, isso sim, a necessidade não só de agilizar os *processos de adoção*, mas também de os mesmos passarem a prevalecer em relação aos processos de acolhimento familiar e/ou institucional.

²³⁵ De notar que dos cerca de 90000 assistentes sociais qualificados em 2016, mais ou menos 27000 exerciam as suas funções em serviços direcionados para a família e crianças.

²³⁶ As referências no sentido de os assistentes sociais não saírem suficientemente preparados dos cursos têm vindo a ser repetidas ao longo dos anos pelos conservadores. Este ponto de vista, encontra-se plasmado de um modo clarividente no artigo escrito por David Cameron no *Sunday Times* um dia antes do discurso do trono – “os assistentes sociais são heróis desconhecidos. Todos os dias, eles podem mudar e melhorar a vida das pessoas. Mas, na sua formação, os futuros assistentes sociais perdem demasiado tempo a estudar milhares de páginas teóricas, e pouco tempo na vida real, em formação no local de trabalho. Em vez de regras rígidas e procedimentos, precisamos que eles usem a sua experiência e o bom senso para fazerem boas análises, terem a confiança para tomar decisões muito mais cedo, em vez de permitirem que tantos continuem a deambular permanente pelas margens do sistema” (cf. URL: <https://goo.gl/qcervxv>).

²³⁷ (23-05-2016), Vide URL: <http://goo.gl/5Nu3mw>

²³⁸ Cf. URL: <http://goo.gl/ZBDIyE>

²³⁹ Esta situação torna-se ainda mais preocupante quando ante uma realidade tão bem conhecida dos profissionais, matizada por um ciclo familiar onde as crianças são retiradas, engravidam novamente, procede-se a avaliações pré-natais e ao subsequente retirar da criança após o parto.

Esta proposta vem de encontro ao que têm sido os discursos e as práticas do governo conservador no poder. Devendo-se acrescentar ter sido a mesma bem acolhida por uma panóplia de empresas do setor privado a trabalharem com estas questões. O posicionamento a favor da adoção permanente consubstanciou-se como uma das marcas da governação de *David Cameron* desde a sua eleição em 2010. No artigo publicado no *Sunday Times* a 15 de maio de 2016, o primeiro-ministro expressou de um modo clarividente o seu posicionamento pró-adoção. Segundo a sua argumentação, perante o insucesso nos projetos de vida das crianças em acolhimento institucional e/ou familiar, a solução teria de passar pela sua inserção numa família permanente. Justificando o seu empenho, refere que os conservadores conseguiram nos primórdios do seu primeiro mandato aumentar em 72% as adoções e triplicar o número de bebés com menos de um ano adotados com sucesso. E face aos condicionalismos, posteriormente, criados pelos tribunais e pelo serviço social²⁴⁰ declara expressamente que “vamos legislar de modo a fazer pender a balança a favor da adoção permanente nos casos em que essa seja a solução adequada para a criança”.

Em resposta ao posicionamento de *David Cameron* relativamente às crianças sob tutela do Estado e o sistema de adoção, a *Associação Britânica de Assistentes Sociais*, num artigo publicado no seu *site* (15 de maio de 2016)²⁴¹, apresentou argumentos que trazem alguma luz sobre o que realmente se estava a passar. Por um lado, o aumento nos últimos anos de crianças e famílias sinalizadas aos assistentes sociais no Reino Unido e o crescimento constante de crianças retiradas, não pode ser desligado da austeridade, aumento da pobreza e da desigualdade, bem como das mutações ocorridas ao nível das políticas e das práticas. Por outro, os apoios e os recursos para o desenvolvimento de um trabalho preventivo com as famílias tem vindo a ser reduzido ao mínimo em muitas áreas. Promovendo uma desigualdade, das crianças/famílias (consoante o local em que residam) no acesso a apoios/recursos, considerada injusta e inaceitável. Destarte, a associação levanta dúvidas sobre a priorização da adoção como solução para o problema, receando o surgimento de problemas éticos, legais e práticos que, em última instância, poderão colocar em causa os resultados daí advindos para as crianças.

Ante o posicionamento dos conservadores, e ao tomarmos em consideração o Serviço Social, facilmente concordaremos que os profissionais não se encontram numa situação muito confortável visto, por um lado, terem, de decidir (dentro de prazos relativamente curtos – 26 semanas) no sentido de uma recomendação a favor ou contra a adoção (obedecendo aos ditames rigorosos da Lei) e, por outro, se depararem com uma pressão em crescendo do poder político para contribuírem para a inversão do número de crianças adotadas. Destarte, para *Allen* (2016)²⁴² é fundamental que os assistentes sociais, independentemente do mandato atribuído por qualquer que seja o governo, assumam os seus deveres profissionais e não descurem a ética sustentadora da sua prática quotidiana.

²⁴⁰ Na sequência de uma decisão do tribunal (que fez jurisprudência em 2013), as adoções não consensuais passaram a ser decretadas como último recurso. O número de crianças em processo de adoção tem vindo a diminuir registando-se, em 2015, cerca de 5000 adoções em Inglaterra, metade das quais foi contestada até à audiência final.

²⁴¹ Cf. URL: <https://goo.gl/Qw0s0I>

²⁴² (10-05-2016), Cf. URL: <http://goo.gl/bla9Zk>

Voltando novamente às propostas de reforma. Procurando propiciar formas inovadoras de intervenção²⁴³ com o intuito de melhorar os resultados, um dos aspetos «positivos» do projeto de Lei era o de abrir a possibilidade de as autoridades locais, caso o solicitassem e após consulta dos parceiros do *Local Safeguarding Children Board*, poderem desenvolver (por um período de 3 anos, renováveis por igual período) modelos de intervenção inovadores, ficando as mesmas isentas de algumas normas preconizadas pela legislação enquadradora da área da infância²⁴⁴. Caso a avaliação dessas experiências viesse a ser positiva, o governo poderia introduzir reformas na legislação. Mas, segundo *Jones* (2016), esta questão deveria ser olhada com bastantes cautelas, porquanto, tendo por base a agenda política de *David Cameron*, mais não seria do que uma estratégia para tornar mais atrativa esta área de intervenção para as empresas privadas, visto as isentar de deveres até agora imperativos. Resumindo, para este autor encontrávamo-nos perante uma proposta que, no mesmo processo em que visava aumentar o controlo sobre o Serviço Social, procurava implementar medidas que vão de encontro à vontade política de trasladar os serviços direcionados para as crianças das autoridades locais para o mercado.

Uma última nota para sinalizar, tomando por base o direito comparado, a existência de diferenças quanto ao modo como os distintos contextos socioculturais abordam a correlação entre os direitos das crianças vs. os direitos da família e, em consequência, trabalham as responsabilidades entre as esferas pública e privada. O modelo de intervenção centrado na *proteção da criança* predomina nos países anglo-saxónicos (EUA, Canadá, Reino Unido e Austrália), redundando num elevado número de crianças retiradas. Na Europa continental, designadamente em países como a Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suécia, visando o reforço da coesão familiar, os esforços centram-se na promoção do *bem-estar* por intermédio da prestação de serviços com o fito de criar condições às famílias que previnam, reduzam o surgimento de situações de crise (*Barry, 2007; Munro, 2009; Yaksic et all, 2015; Rogowski, 2015*).

Encontramo-nos face a dois modos distintos de encarar e enquadrar os maus-tratos. *Chris Trotten* evidencia de um modo lapidar os dois modelos em questão ao dar como exemplo a forma como em cada um deles a família é abordada pelo assistente social: (i) no sistema anglo-saxónico – “eu estou aqui para investigar uma suspeita de abuso contra o seu filho²⁴⁵; (ii) no sistema europeu – “eu estou aqui para ver se posso ajudá-lo com qualquer problema que possa ter com o seu filho” (*apud Barry, 2007: 22*). No primeiro, a proteção da criança é primordial, agindo-se em estrita consonância – focalização primordial na investigação. No segundo, não obstante não se descurar essa dimensão, procura-se avaliar as necessidades

²⁴³ Sobre esta dimensão (21-05-2016), cf. URL: <http://goo.gl/e328iK>

²⁴⁴ Num sinal da complexidade do assunto em questão e, consequente, derrota do governo conservador no poder, esta dimensão em específico (clausula 29 da Lei) foi rejeitada pela Câmara dos Lordes em novembro de 2016 (cf. URL: <http://bit.ly/2fRSDvJ>).

²⁴⁵ *Farmer* chama a atenção para uma questão importante ao referenciar o modo como este tipo de intervenção, ao dar azo à construção de representações negativas nas comunidades, pode condicionar a emergência de relações positivas. A apreensão dos profissionais, não como uma possibilidade de ajuda, mas, antes, de coerção, pode dissuadir as pessoas de procurarem as ajudas de que realmente necessitam e conduzir a respostas hostis da comunidade para com os assistentes sociais (2002: 161). De igual modo, *Jordan* (2002) aponta o facto de as *case conferences* se focalizarem demasiado nos riscos em detrimento das necessidades, como um obstáculo condicionador do envolvimento das famílias em todo o processo.

e a análise dos eventos que a podem colocar em causa. Toma em consideração os contextos socioeconómicos vivenciados pelas famílias, ou seja, aposta-se na provisão de serviços à família e apenas se esses apoios se revelarem insuficientes, é que se avança para a retirada da criança.

Ainda de acordo com este autor, as filosofias subjacentes aos dois modelos acabam por ter implicações diferenciadas no agir dos profissionais, i.e., por contraposição aos sistemas do Reino Unido, Norte-americano e Australiano assentes numa intervenção estandardizada, o sistema Europeu ao valorizar mais a interação entre a família e os assistentes sociais, proporciona uma maior autonomia no uso das competências profissionais para a avaliação e a gestão do risco (Barry, 2007)²⁴⁶.

Seguindo a lógica do modelo Europeu, podemos convocar os dois postulados que, de acordo com Guy Ausloos (apud Ferreira, 2009), devem sustentar a intervenção dos assistentes sociais junto das famílias, nomeadamente os postulados da *competência* e da *informação pertinente*. Relativamente ao primeiro, visando contrariar uma imagem negativa em relação à família, chama a atenção para as potencialidades, competências detidas pela família e a serem valorizadas no trabalho quotidiano com as mesmas. Quanto ao segundo, salienta a importância da circulação da informação como estratégia tendo em vista o crescimento, maturação da família. Isto é,

“a circulação da informação é o que permite às famílias encontrar soluções que derivem das novas informações de que dispõem. Uma família informada sobre o seu funcionamento tem mais possibilidades de encontrar os recursos necessários à situação do seu problema, ou das suas dificuldades. Às famílias, deve ser-lhes reconhecido o seu papel de educadora, socializadora e protetora e não apenas reconhecer-lhe a sua atitude negligente, maltratante e super protetora, ou seja, é preciso reconhecer às famílias as suas competências necessárias para efetuarem mudanças com vista à experimentação de novas autossoluções na resolução dos seus problemas” (Ferreira, 2009: 182).

3.1.1 – Perspetiva Neoliberal da Criança e da Família: Suas Influências sobre as Práticas do Serviço Social

No presente ponto será nossa intenção dar conta de como as mediações presentes nas políticas e práticas junto de crianças no Reino Unido influenciaram o exercício da profissão. Partindo do pressuposto de que é difícil compreender o Serviço Social e as mudanças por que está a passar, sem se tomar em consideração as relações que o mesmo tem vindo a manter com o risco, iremos procurar problematizar o modo como a

²⁴⁶ Para uma melhor compreensão dos dois modelos, podemos recorrer à esquematização elaborada por Silvia Fargion: A) Modelo de Proteção: (i) o interesse superior da criança focaliza-se estritamente na proteção; (ii) priorização da norma; (iii) avaliação sustentada em instrumentos estandardizados; (iv) busca a objetividade; (v) centrado nos problemas e dificuldades; (vi) apreende as dificuldades como sinais de risco; (vii) restringe os poderes discricionários dos profissionais; (viii) menos atreito à intervenção, mas quando esta ocorre, socorre-se de toda a autoridade que lhe é conferida pela lei; (ix) mais orientado para o indivíduo do que para a comunidade; (x) mais reparador do que preventivo; B) Modelo de Bem-estar: (i) o interesse superior da criança é definido de modo abrangente por forma a incluir o bem-estar da família; (ii) baseado na apreciação; (iii) a avaliação valoriza a relação entre a família e os assistentes sociais; (iv) admite diferentes perspetivas; (v) toma em consideração os pontos fortes e os recursos; (vi) procura compreender as dificuldades por forma a encontrar vias para prestar apoio; (vii) reforça o poder profissional; (viii) mais atreito à intervenção, sendo esta desencadeada com o intuito de ajudar e apoiar; (ix) orientado para a comunidade; (x) mais preventivo do que reparador (apud Parton, 2009-a: 716).

apreensão, enfrentamento e regulação dos riscos se se têm vindo a refletir nas práticas do Serviço Social junto de crianças. Como pensamos ter mostrado, no Reino Unido a preocupação com o risco tem vindo a aumentar, ao ponto de se poder falar na existência de uma obsessão com (i) sistemas de gestão do risco cada vez mais científicos, (ii) intervenções para a avaliação e (iii) estratégias de governo do risco (Webb, 2006). Seguindo esta lógica, têm sido produzidos normativos onde se procura definir de modo clarividente os alvos e as medidas de performance, bem como modelos de atuação pré-formatados.

No quadro de um contexto sociopolítico mediado não só, mas também pela «*ilusão do controlo*», da «*cientificação do risco*» (Vyvey *et al*, 2014), aos profissionais passou a ser exigido em crescendo a presentificação do futuro, i.e., a antecipação calculista do futuro na perceção dos *perigos* a que os indivíduos estão sujeitos e/ou representam para os outros da sua rede de sociabilidades, perigos esses, a serem transformados por eles em distintos graus de *risco* (baixo, moderado, alto) (Rose, 1996: 349). Por outras palavras, a partir do momento em que a avaliação do risco assume uma centralidade nas tarefas quotidianas, os assistentes sociais passam a ser apreendidos como «gestores» que, buscando transformar o acaso em certeza e previsibilidade, devem prever, estimar o risco de modo rotinizado e, com isso, assiste-se a “uma redefinição da natureza do Serviço Social” (Howe, 2002: 89; Vyvey *et al*, 2014).

Esta tendência da profissão no sentido de uma «*prática atuarial*» (técnico-científica) foi justificada com o facto de, por essa via, se intentar minorar a efetivação dos perigos. Explicitando, como tivemos oportunidade de ver, ao longo do período em análise, os olhares e as representações sobre as práticas do Serviço Social junto de crianças foram-se modificando. De um olhar positivo, otimista e confiante predominante até aos anos 70²⁴⁷, foi-se, gradualmente, passando para uma perspetiva mais crítica e desconfiada²⁴⁸. Ao longo dos anos 80 a reputação dos profissionais viu-se abalada por diversos escândalos relacionados com a morte de crianças em decorrência de negligência, maus-tratos, abusos sexuais, entre outros (Parton, 1999; 2002; 2009; 2009-a). Como na sequência deste tipo de eventos se exigem “bodes expiatórios”, na maioria dos casos quem acabou por ser responsabilizado não foram tanto as instituições/serviços e/ou quem delineou as políticas, mas os profissionais por não terem sido capazes de evitar as tragédias.

São vários os autores a estabelecer uma associação entre a imagem negativa do Serviço Social transmitida pelos *media* e a valorização em crescendo de uma «*mentalidade processual*» (Parton, 2009) ou, de acordo com outras vozes, a consubstanciação da «*era dos procedimentos*» (Stevenson, 1999). Isto é, “o aumento das exigências processuais impostas aos profissionais e a promulgação de uma variedade de sistemas para a avaliação, acompanhamento e revisão dos casos, foi a resposta encontrada para as falhas detetadas” (Parton *et al*, 2009: 161; Parton, 2002: 112; Stevenson, 1999). No fundo, pode-se afirmar que

²⁴⁷ Ao Serviço Social era atribuído um papel fundamental em todo o processo, visto ser encarado como um mediador “capaz de gerir a relação difícil e, por vezes, ambígua entre a *privacidade* da família e as responsabilidades *públicas* do Estado, de modo a poder proteger as crianças sem que a *privacidade* da família fosse comprometida” (Parton *et al*, 2009: 11, sublinhado no original).

²⁴⁸ Parton *et al* atribuem aos “inquéritos públicos a principal influência tanto ao nível das reformas que foram sendo introduzidas, como no minar da confiança na intervenção do serviço social e no papel e importância que lhe foi atribuído no relatório Seebohm de 1968” (2009: 59).

a estratégia desenvolvida para solucionar o gradual esvaecimento da confiança depositada na *expertise*, no *know-how* dos assistentes sociais, foi a montagem de uma rede sustentada em normas, auditorias, inspeções, etc. Mesmo antes da promulgação do *Children Act* de 1989, começou a exigir-se uma redefinição dos papéis dos atores em presença. Em contramão com o que viria a ser a filosofia mediadora da Lei, os assistentes sociais, em vez de trabalharem com as famílias visando a prevenção e a promoção das suas competências (dimensão do bem-estar), deveriam transmutar-se em «investigadores» que, guiados por um «*olhar forense*», buscavam prever o comportamento futuro de pais objeto de investigação (dimensão da proteção).

Mas como encetar essa transmutação? Essa era a questão a ser respondida. Assim sendo, e dadas as consequências – de possíveis erros de avaliação do risco – poderem ser tremendas, essa não podia ser uma situação a ser deixada única e exclusivamente ao livre arbítrio dos profissionais. Consequentemente, o aumento da regulamentação, a ênfase colocada na necessidade de seguir protocolos administrativos, consubstanciando-se como uma estratégia de responsabilização da intervenção pelo que de mal poderia ocorrer, foi a via encontrada para lidar «adequadamente» com a incerteza mediadora de práticas que se deparam quotidianamente com situações envoltas em perigos (*Farmer, 2002; Otway, 2002; Parton et al, 2009*).

Por outras palavras, com o fito de minorar os erros decorrentes do desempenho humano havia que diminuir não só a discricionariedade profissional, mas também tornar a intervenção mais transparente²⁴⁹. Sustentando-se nas TIC assistiu-se, então, à introdução em crescendo de procedimentos padronizados, protocolos, modelos e prazos para a execução de tarefas que, em simultâneo, seriam capazes de medir o desempenho e responsabilizar os agentes pelas decisões tomadas. A confiança, anteriormente depositada na *expertise*, no *know-how* dos assistentes sociais, foi trasladada para protocolos mediados computacionalmente. A importância previamente atribuída ao conhecimento profissional é, agora, outorgada à manipulação da informação, passando esta, muitas vezes, a ser confundida com aquele²⁵⁰.

Ganhando ascendência sobre os profissionais, aos gestores passaria a incumbir a tarefa de *designers* de sistemas de vigilância (*Howe, 1992; Otway, 2002*). Com o intuito de evitar os erros anteriormente cometidos devido a falhas administrativas, de comunicação²⁵¹, os serviços precisavam de instituir um

²⁴⁹ Esta, como é lógico, não se consubstanciava como a única solução possível, bem longe disso. Durante muito tempo a supervisão desempenhou esse papel. Isto é, tinha por função ajudar os profissionais na análise crítica do seu modo de raciocinar. No entanto, nos últimos anos, não se tem vindo a caminhar por aí, “a supervisão, eliminando o tempo dedicado à avaliação, tem vindo a ser dominada por preocupações managerialistas, conexas com o controlo do seguimento dos procedimentos e do cumprimento dos indicadores de performance por parte dos profissionais” (*Munro, 2009: 1019*).

²⁵⁰ Um erro em que recorrentemente muitos incorrem ao não se darem conta de que nos encontramos perante conceitos substancialmente diferentes. Pois, como nos alerta *Parton* “enquanto o conhecimento é um fenómeno mental ainda não objetivado e muito associado com ideias, requerendo um grau de compromisso e compreensão, a informação é muito mais desincorporada, descontextualizada e objetivada. Enquanto o conhecimento pressupõe, normalmente, alguém que conheça, a informação é, usualmente, apreendida como uma entidade independente e autossuficiente, que é muito mais maleável e dada a utilizações diferenciadas” (2009-a: 718).

²⁵¹ De acordo com a argumentação de *Munro* (2005), a aposta nas TIC e, por consequência, na técnica e nos procedimentos assessorados informaticamente, não se revela suficiente para o minorar das falhas de comunicação. Estas quando ocorrem, devem-se em grande medida a fatores psicossociais, i.e., “a eficácia da comunicação passa não por mover dados de um computador para outro, visto nos encontrarmos face a um processo por intermédio do qual a informação é transferida de uma pessoa para outra e é compreendida por ela. As questões técnicas são

sistema de vigilância que, num primeiro momento, fosse capaz de armazenar, conferir e coordenar toda a informação recolhida sobre cada família. Numa segunda etapa, deveria ser competente na avaliação e análise dessa informação de modo a permitir a tomada de decisões sustentadas. Todo o conhecimento daí advindo deveria, posteriormente, ser registado e partilhado de forma coordenada (Howe, 1992). Ao longo dos anos 90 (com especial premência a partir de 1997 com a chegada do *New Labour* ao poder) esta tendência foi-se acentuando. Como exemplo da centralidade assumida pelo risco na prática do Serviço Social, Parton sinaliza o delineamento, em 1994, de uma série de *standards* de risco a serem tomados em consideração pelos inspetores do *Social Services Inspectorate*, ou seja, em crescendo “a qualidade da política dos serviços e da prática profissional passou a ser avaliada a partir do modo como priorizam, avaliam, planificam e respondem ao risco” (2002: 103).

Mais do que melhorar as competências, passou a priorizar-se uma intervenção preferencialmente técnica focada na deteção de comportamentos potencialmente perigosos – “de uma prática mediada por uma relação de confiança construída ao longo do tempo, passou-se para intervenções tecnológicas assentes em classificações, avaliações baseadas no risco e intervenções de curto prazo” (Vyvey *et al*, 2014: 764). Focalizando-se na avaliação da perigosidade com o fito de separar o risco elevado do baixo risco, a intervenção passou a direccionar-se, essencialmente, para as famílias catalogadas de alto risco por contraposição às restantes – “a principal tarefa passou a ser a de distinguir o “risco elevado” do resto, de modo a proteger as crianças, salvaguardar os direitos e responsabilidades parentais e a direccionar os recursos escassos para onde pudessem ser mais efetivos” (Otway, 2002: 167). Por outras palavras, ante recursos cada vez mais escassos, o risco ou, de modo mais preciso, o *dano significativo* ou a probabilidade de o mesmo vir a ocorrer, transmutou-se no critério-chave não só da intervenção²⁵², mas também no parâmetro a partir do qual a mesma deveria ser *responsabilizada* quanto à proteção das crianças. Isto é, o mesmo, transmutando-se no ponto nodal a partir do qual deveria ser justificado *o que* os assistentes sociais faziam e *porque* o faziam, permitia uma avaliação e, conseqüente, responsabilização do agir profissional.

No fundo, evidenciando uma deslocação política do *bem-estar* da criança para a sua *proteção* (Vyvey *et al*, 2014), fundamenta-se a adoção e o aprofundamento de uma “tecnologia do cálculo” para a mensuração e gestão do risco, com base no argumento de a mesma, por um lado, se consubstanciar como a melhor solução para a defesa dos interesses da criança e, por outro, ao reduzir significativamente a autonomia dos agentes envolvidos no processo, diminuir as probabilidades de erro e, conseqüentes, possibilidades de os profissionais virem a ser responsabilizados, culpabilizados.

importantes para a forma como a mensagem é enviada e recebida, mas não para o modo como a mensagem é compreendida” (2005: 383, sublinhado no original).

²⁵² De acordo com uma assistente social entrevistada por *Dustin* – colocando em causa o trabalho de prevenção e “em consonância com um contexto político onde a provisão universal de serviços tem vindo a ser substituída pela provisão seletiva, assiste-se a uma orientação dos serviços no sentido de apenas aqueles com maior risco poderem vir a ser alvo de intervenção. [Isto é,] o risco tem de ser suficientemente significativo, de modo a justificar que, sem uma intervenção, resultará num dano” (2007: 75). Portanto, a tarefa-chave dos assistentes sociais passou a ser a de recolher informações com o intuito de avaliar a natureza e o grau do risco a partir do qual deve classificar os indivíduos, decidindo em consonância.

Todo este processo ocorreu sem que fossem questionadas as consequências de uma intervenção mediada em crescendo pela tecnologia. Ao nível da prática, a menor flexibilidade acabou por se traduzir numa diminuição da qualidade do suporte que os profissionais podiam prestar às famílias (*Munro et al*, 2016). A deslocação para o tecnológico evidenciou, igualmente, “um recuo da intervenção face-a-face e a correspondente desprofissionalização”, passando o Serviço Social a “operar menos no terreno do ‘social’ e mais no terreno do ‘informacional’” (*Rogowsky*, 2015: 98, 103; *Parton*, 2009-a)²⁵³. O olhar anteriormente direcionado para o outro em frente a nós, foca-se, agora, durante demasiado tempo, no ecrã do computador. A informação a que a visão (facultada pelo olhar) nos permitia aceder diminui significativamente, ao ponto de se poder questionar como é possível avaliar de modo adequado quando, em muitas situações, não os chegamos verdadeiramente a ver. Em suma, a tela ao se interpor entre o assistente social e o sujeito desqualifica o olhar e, por consequência, a capacidade de ver, que tinha a função fundamental de aproximar os atores em presença²⁵⁴.

O caminho foi sendo paulatinamente trilhado e, a partir dos princípios do século XXI, a maioria dos serviços passou a aplicar um conjunto de métodos para gerir o risco, nomeadamente (i) planos de ação para tomar decisões nos riscos identificados, (ii) avaliação de controlos para prevenir ou minimizar a probabilidade de materialização de riscos; (iii) avaliação dos custos e benefícios de lidar com riscos (*Webb*, 2006: 187). Entretanto, para complexificar ainda mais o contexto, nos inícios do novo milénio as mensagens enviadas pelos diferentes quadrantes ao Serviço Social eram tudo, menos harmoniosas – “não gastar muito dinheiro em investigações sobre alegados maus-tratos; não deixar nenhuma criança em perigo; não retirar crianças das suas famílias, a menos que existam fortes provas” (*Munro*, 2009: 1019).

Como foi referido, em meados de 2007 foi implementado o CAF. O mesmo, ao permitir que a avaliação social das crianças passasse a ser realizada por um vasto leque de profissionais do bem-estar, consubstancia-se como um exemplo de como a introdução de protocolos administrativos está a desafiar e a modificar a identidade do Serviço Social (*Parton et al*, 2009; *Rogowski*, 2012)²⁵⁵.

²⁵³ O raciocínio por nós desenvolvido (*Menezes*, 2010) relativamente ao que *Mark Poster* denomina de «*superpanótico ubíquo*» ou «*panótico eletrónico*», enquadra, também, as práticas do Serviço Social na área em análise. Plasmando o controlo managerial, toda e qualquer intervenção realizada pelos assistentes sociais, deixa para trás «*pegadas digitais*», um rastro tal-qualmente o do caracol que, ao ser compilado, armazenado e processado em maciças bases de dados, permite a construção de um perfil de todos os seus movimentos.

²⁵⁴ A importância do olhar em específico e dos sentidos em geral, para uma melhor compreensão daquilo que nos rodeia, é-nos transmitido de um modo cristalino pela poesia de *Sophia de Mello Breyner*. Com a poetisa aprendemos o quão difícil é saber olhar para conseguir verdadeiramente ver, de que é exemplo, entre muitos outros, o poema “A ativista cultural”: “O passo decidido não acerta com o cismar do palácio/ O ouvido não ouve a flauta da penumbra/ Nem reconhece o silêncio/ O pensamento nada sabe dos labirintos do tempo/ O olhar toma nota e não vê” (In *O Búzio de Cós e Outros Poemas*).

²⁵⁵ Não obstante os intentos de promoção de um trabalho de maior proximidade entre os diferentes serviços poderem ser considerados positivos. Para *Rogowski*, o CAF, na realidade, consubstanciou-se como mais um golpe para a intervenção preventiva do Serviço Social com crianças em situação de necessidade. Por 4 ordens de razão: “em primeiro lugar, focaliza-se na avaliação, em vez de na ajuda às crianças e famílias. Em segundo lugar, para muitos os CAF são um fardo administrativo, que não garantem a prestação de quaisquer serviços adicionais, i.e., aumentam simplesmente a papelada e, conseqüentemente, o tempo gasto longe do trabalho direto com as crianças e famílias. Em terceiro lugar, muitas vezes para os pais as reuniões do CAF são desconcertantes, nada mais sendo do que um novo preenchimento de formulários. E quarto, os visitantes de saúde e professores, por exemplo, muitas vezes não consideram que o preenchimento de formulários seja da sua incumbência, argumentando que quando eles entram

Em resultado disso, e no que ao Serviço Social diz respeito, as práticas sustentadas na interação, na relação e envolvimento com as crianças²⁵⁶ e suas famílias foram transformadas numa ação burocrática focalizada na avaliação do risco, racionalização de recursos²⁵⁷, a par com um papel crescentemente controlador e moralizante (Rogowski, 2012). Dito de outra forma, a implementação de uma prática mais regular e segura, onde tudo tem de ser registado²⁵⁸, exigiu a diminuição da autonomia e liberdade profissionais, a efetivação de uma intervenção crescentemente mecanizada, prescrita por manuais e guias²⁵⁹ que, em última instância, acabam por rotinizar a tomada de decisões quando em face de situações complexas²⁶⁰, i.e., “uma vez identificados os ‘fatores de risco’ que classificavam os pais como mais ou menos perigosos, o passo seguinte passava pela elaboração de um conjunto de instruções para a avaliação, que orientassem os assistentes sociais relativamente ao que deveriam observar e a informação a recolher” (Howe, 1992: 500)²⁶¹.

Para se ter uma noção do que estamos a falar, gostaríamos de descrever, de um modo necessariamente sinóptico, o *protocolo de atuação* a que os assistentes sociais devem obedecer (delineado pelo *Working Together* de 2010)²⁶². O processo²⁶³ inicia-se com a *participação* oral ou escrita (denúncia, sinalização). Nesta *primeira fase*, o assistente social a quem for atribuído o processo (em conjunto com o seu supervisor) deve, no prazo máximo de 24 horas, confirmar a mesma e tomar uma decisão sobre qual a resposta a ser dada à situação em questão. Caso não seja necessária uma ação imediata, mas se considere ser forçoso recolher mais informação (visando avaliar o bem-estar da criança), uma equipa de profissionais deverá, no prazo de 10 dias, realizar uma *avaliação inicial*²⁶⁴.

Esta *segunda etapa* tem por objetivo determinar (i) quais as necessidades atuais da criança, se a mesma (ii) está a sofrer ou seja provável que venha a sofrer um dano significativo, e deverá indicar quais as medidas necessárias para garantir a sua salvaguarda. Durante esta fase, o assistente social “deverá ver o

em contacto com um assistente social devido às dificuldades de uma criança/jovem, não querem que lhes seja dito simplesmente para preencherem o CAF” (2015: 104).

²⁵⁶ Convém notar que a construção de uma verdadeira relação com crianças para com quem os adultos falharam, pode demorar anos.

²⁵⁷ Os escassos recursos disponíveis têm de ser cuidadosamente distribuídos, de modo a assegurar que as situações de risco mais elevado sejam priorizadas.

²⁵⁸ Nas palavras de Jiménez (assistente social a exercer a profissão numa equipa de apoio aos menores e à família desde 2011), à carga de trabalho diário deve ser acrescida a obrigatoriedade de os profissionais terem de registar na plataforma informática todas as diligências quotidianas, designadamente “detalhes de visitas, atas de reuniões, avaliações, contactos com outros profissionais, observações realizadas, decisões tomadas pelos superiores hierárquicos, etc.” (2014: 56).

²⁵⁹ Para se ter uma ideia da importância atribuída às normas a serem seguidas pelos profissionais, será suficiente referir que o documento com orientações publicitado em 2010 (*Working Together*), era 55 vezes maior do que a versão de 1974 (Munro et al, 2016).

²⁶⁰ Nas palavras de Stevenson, indiciando o triunfo do modelo manageralista, “nos departamentos de serviço social, a força motriz da intervenção com crianças passou a ser a melhoria, não tanto da prática profissional, mas dos procedimentos” (1998: 160).

²⁶¹ Em resultado disso, o exercício profissional “mais do que trabalhar com as famílias e as crianças, viu-se obrigado, essencialmente, a processar informação e a proceder a classificações” (Rogowski, 2012: 927). Convém notar que, dadas as limitações humanas, a par de um aumento da quantidade de informação a ter de ser processada, ocorre uma diminuição das competências necessárias ao desenvolvimento de um raciocínio adequado.

²⁶² Esta sinopse, quando não forem sinalizadas outras fontes, toma por base Parton et al (2011) e Jiménez (2014).

²⁶³ Ao longo de todo o processo existem um conjunto de formulários eletrónicos a serem obrigatoriamente preenchidos pelos profissionais.

²⁶⁴ O preenchimento do formulário eletrónico demora, em média, 2.5 horas.

menor e, se possível, entrevistá-lo individualmente, de modo a obter a sua opinião e os detalhes do que aconteceu, com o objetivo de completar a informação inicial” (Jiménez, 2014: 52). Com base nesta avaliação podem surgir quatro cenários, designadamente: (i) fim da intervenção; (ii) criança em situação de necessidade²⁶⁵; (iii) criança em situação de risco ou de risco provável; (iv) crianças com necessidade de proteção imediata²⁶⁶.

Com exceção da primeira situação, deverá passar-se para uma *terceira fase* com o intuito de proceder a uma *avaliação mais aprofundada*²⁶⁷ a ser realizada no prazo de 35 dias²⁶⁸. Normalmente, nesta fase, o processo passa para uma equipa especializada que tem por objetivo primordial a confirmação ou infirmação do dano significativo ou da sua probabilidade. Deverá, então, ser efetuada uma *investigação* sob a alçada da secção 47 do *Children Act* de 1989. Caso exista confirmação, realiza-se uma *case conference* inicial (multidisciplinar/institucional) com o fito de decidir qual a melhor forma de proteger a criança. No prazo de 15 dias deverá ser realizada nova conferência (já com a família presente) onde deve ser delineado um plano formal de proteção da criança²⁶⁹, constituído um grupo nuclear para coordenar e monitorizar todo o trabalho e nomeado um assistente social responsável para gerir o plano. Caso se considere ser o plano delineado insuficiente para proteger a criança, recorre-se ao tribunal de modo a ser decretada uma ordem que dê poderes à autoridade local para prosseguir as ações necessárias que, em última instância, podem conduzir à retirada da criança.

²⁶⁵ Ante este diagnóstico, deve ser realizada uma «*family group conference*» com vista à tomada de decisões (em parceria com a família) sobre as ações a desenvolver e ao delineamento de um plano de intervenção (Parton et al., 2009). Os autores consultados referem que estas reuniões são menos frequentes do que o que seria desejável, dada a não colaboração das famílias. Isto é, “em certos casos as famílias não se querem envolver com os serviços sociais e optam por não trabalhar com eles [...]. Tendo em conta que não nos encontramos perante suspeitas de risco significativo para o menor, não existe um requerimento legal e, por isso, a família pode optar por não querer apoio profissional” (Jiménez, 2014: 53).

²⁶⁶ Nestas situações a criança pode ser retirada: com o acordo dos pais (podendo os pais a qualquer momento solicitar o seu regresso a casa); em casos excecionais, pelas autoridades policiais (por um período de 3 dias) ou por via de uma «*emergency protection order*» decretada pelo tribunal, durante 8 dias (podendo ser extensível por mais 7).

²⁶⁷ O formulário demora, em média, 8,5 horas a ser preenchido. Em ambas as avaliações (inicial e aprofundada), seguindo o modelo ecológico de avaliação do risco, deverão ser tomadas em consideração, de modo inter-relacionado, três dimensões, designadamente: (i) a identificação das *necessidades de desenvolvimento da criança*, onde se incluem: saúde, educação, desenvolvimento emocional e comportamental, identidade, relacionamento familiar e social, apresentação social e capacidade de autonomia; (ii) as *competências parentais* em assegurar: cuidados básicos, segurança, afetividade, estimulação, estabelecimento de regras e limites, estabilidade; (iii) *fatores familiares e ecológicos* tais como: história e funcionamento familiar, família alargada, condições habitacionais, situação profissional, rendimento familiar, integração social da família, recursos comunitários.

²⁶⁸ A introdução dos prazos nas diferentes etapas do processo, teve por objetivo primo o minorar de um dos problemas detetados no funcionamento do sistema, i.e., os atrasos detetados na realização dos diferentes momentos de avaliação dos casos. Apesar de, *a priori*, a introdução desta medida poder ser considerada positiva, dado visar a melhoria da prática do Serviço Social e, por consequência, os resultados por intermédio de uma avaliação mais célere da segurança das crianças. *A posteriori*, os efeitos secundários desta reformulação, acabaram por revelar aspetos negativos, porquanto, apesar de as avaliações passarem a ser realizadas dentro dos prazos, isso não significou, *de per se*, uma melhoria na segurança das crianças. Quer dizer, os assistentes sociais passaram a cumprir os prazos, independentemente de considerarem haver necessidade de mais informações para se proceder a um diagnóstico adequado da situação (Munro et al., 2016).

²⁶⁹ Quando é determinado um plano, devem ser realizadas novas conferências (a primeira no prazo de três meses e depois de 6 em 6) para avaliar o modo como está a ser executado.

Face ao enunciado supra, não será descabido concordar com *Munro* quando a autora advoga que a proteção à infância é, na atualidade, uma das áreas de intervenção do Serviço Social onde o controlo político e de gestão mais se faz sentir, pois, “a par dos poderes e obrigações impostos pelo enquadramento legal aos profissionais, existem guias detalhados, procedimentos e instrumentos de avaliação *standards* a prescrever o modo como o trabalho deve ser realizado” (2007: 3; 2009). De igual modo, se revela pertinente a preocupação de *Rogowski* ao se questionar: “como se pode esperar que os assistentes sociais protejam as crianças, quando são impedidos de passar o tempo necessário com elas ou as suas famílias devido ao facto de terem de dedicar a maior parte de seu tempo ao computador?” (2012: 928; 2015; *Munro et all*, 2016).

Resta acrescentar que, em todo este processo de gradual subordinação da autonomia profissional a protocolos administrativos, se descurou uma questão essencial. Muitas vezes os manuais, por serem técnicos, não funcionam, porquanto, “tal como as relações humanas, contrariamente às máquinas, não podem ser previstas exatamente, também os manuais, dado serem instrumentos estáticos, nunca podem avaliar total e efetivamente processos humanos dinâmicos e em constante evolução” (*Barry*, 2007: 40;)²⁷⁰. Daí a necessidade de, segundo *Munro* (2005), se passar de uma perspetiva focalizada no *instrumento* (técnica), para uma outra focalizada no *utilizador*, ou seja, a par da dimensão técnica, procedimental, deveria haver uma aposta na melhoria das competências e conhecimentos dos assistentes sociais relativamente ao modo como a informação disponível deveria ser trabalhada e compreendida. Por outras palavras,

“os instrumentos e a tecnologia são bem-vindos na área da proteção à criança, mas o seu desenvolvimento e design devem ser guiados por uma imagem realista do que é a tarefa de identificar crianças em perigo e das dificuldades enfrentadas pelos profissionais no desempenho dessa função. Uma força de trabalho qualificada é o principal requisito para um sistema de proteção à criança eficaz e as ferramentas precisam ser avaliadas no sentido de se perceber se ajudam os profissionais a desempenhar melhor a sua função de proteger as crianças dos maus-tratos” (*Munro*, 2005: 386).

Ante o contexto plasmado, interessa perceber um pouco melhor como é que os profissionais reagiram a tudo isto. Desde logo, dever-se-á sinalizar, no concernente à questão da *responsabilização* dos profissionais, que a mesma é tão mais pesada quando sabemos da complexidade, ambiguidade e incerteza mediadoras das suas práticas. A intervenção junto de crianças envolve incerteza. Ante uma determinada situação, ao profissional é exigido a avaliação dos diferentes riscos e benefícios subjacentes a determinado curso, devendo decidir sobre a opção que lhe pareça ser a que detenha maior probabilidade de vir a beneficiar a criança. Avaliar os riscos é uma tarefa árdua pelo grau de incerteza que envolve. Nesta, como noutras áreas de intervenção do Serviço Social, o profissional

²⁷⁰ No mesmo sentido caminha a argumentação de *Webb* ao afirmar que “a vida social não funciona do modo como os programadores e planificadores racionais desejam [...]. Este ponto de vista sustenta-se numa objetivação naïve e estática da realidade” (2006: 74). Um dos erros comumente cometido no trabalho junto de crianças em risco, é o de se “valorizar menos a história passada, os registos escritos, a teoria abstrata e os resultados de pesquisas, do que a informação mais recente, factual (muitas vezes imbuída de uma forte carga emocional) obtida nas entrevistas. As estratégias atuais para ajudar os profissionais, socorrem-se, geralmente, de checklists e orientações que dão igual ênfase a todas as áreas de informação. Estas poderiam ser modificadas de modo a reforçar a necessidade de prestar mais atenção para as áreas que nós sabemos que são suscetíveis de serem ignoradas” (*Munro*, 1999: 754; 2005).

“raramente se depara com factos facilmente verificáveis, mas, muito mais frequentemente, com descrições de seres humanos. Isto pressupõe a interpretação do significado do comportamento observado pelo profissional. E o que os inquéritos demonstraram repetidamente foi que, nesta área, existe uma quantidade significativa de informação relevante mediada pela ambiguidade, aberta a interpretações várias. Detalhes que foram observados como não sendo motivo de preocupação num determinado momento, ganham significância quando a criança morre” (Munro, 2005: 380).

O tomar de uma decisão objetiva e científica quanto ao grau de exposição ao perigo de modo algum se revela uma tarefa fácil²⁷¹ – “no Serviço Social a tomada de decisões seria uma tarefa fácil se conseguíssemos prever com confiança a ocorrência do resultado a partir da seleção de uma alternativa. No entanto, as decisões são, frequentemente, incertas e influenciadas por atributos de uma propensão subjetiva” (Webb, 2006: 162-163). Neste sentido, no que ao risco diz respeito, os profissionais a trabalharem junto de crianças têm vindo a modificar não só o modo como se relacionam com o risco, mas, também a forma de intervir face ao mesmo. Explicitando, por um lado, de acordo com a argumentação de Parton (2002), a partir do momento em que o risco se institucionaliza, a destreza e a propensão dos profissionais para arriscar²⁷² foi significativamente reduzida, ou seja, assistiu-se a um aumento da aversão ao risco. Por outro lado, perante a *cultura de culpabilização* instalada²⁷³, aumentou a ansiedade, instalou-se um clima de

²⁷¹ Embora reafirmando a impossibilidade de uma precisão absoluta na avaliação do risco estamos, como é lógico, cientes de que alguns erros podiam ter sido evitados. Munro (1999), dá conta dessa situação a partir do estudo realizado aos 45 relatórios produzidos na sequência de inquéritos realizados às mortes violentas de crianças ocorridas na Grã-Bretanha entre 1973 e 1994. A partir da análise dos erros detetados na prática dos assistentes sociais, a autora levanta a hipótese de os mesmos se deverem a enviesamentos produzidos pelo facto de no seu quotidiano os profissionais intuitivamente simplificarem processos de raciocínio na avaliação de situações complexas e na revisão dos casos. Concluindo que os erros podem ser reduzidos se os intervenientes estiverem cientes da sua existência e, conscientemente, se esforçarem por os evitar. Dito de outra forma, uma melhor perceção sobre os erros e o porquê de os mesmos ocorrerem, pode contribuir positivamente para o delinear de orientações no sentido de melhorar a prática.

²⁷² Contrariamente ao sentido original do conceito de, em resultado dessa ação, os resultados tanto poderem ser positivos, como negativos, hoje em dia e no que à esfera da criança diz respeito “o conceito de risco encontra-se associado a resultados negativos. As definições encontram-se associadas a perigo, exposição, dano e perda” (Parton, 2002: 105).

²⁷³ Um caso mais recente, o homicídio de *Ayeeshia Jane Smith* (com 21 meses de idade) em 2014 às mãos da sua mãe (condenada a 24 anos de prisão em abril de 2016), mostra como estas críticas são recorrentes. Num artigo do *The Guardian* (19-04-2016), *Joanna Nicolas* tece algumas considerações que, pela sua pertinência, enriquecem o debate. De acordo com esta assistente social (consultora de proteção de menores), não obstante poderem ser aceitáveis as críticas das pessoas comuns que, ao fazerem uma análise retrospectiva, sentem necessidade de encontrar algum culpado por não ter intervindo da forma que devia, a realidade é bem mais complexa. Os profissionais no seu dia a dia fazem julgamentos sobre o nível do risco, a sua função é avaliar e gerir o risco, mas é impossível erradicá-lo completamente. Os fatores que colocam as crianças em risco são conhecidos, isso, contudo, não justificaria a decisão errada de todas as crianças a vivenciarem esses fatores terem de ser retiradas às suas famílias. Pois, em sua aceção, “a maioria das crianças que crescem nessas circunstâncias sobrevivem e, com o apoio profissional adequado, muitas acabam por ter sucesso”. A «aceitabilidade» da crítica proveniente do cidadão comum, não se deve, no entanto, estender aos detentores do poder, aos políticos, aos denominados *experts*. Quando, instados a pronunciarem-se sobre estes acontecimentos, opinam como se fosse possível aos assistentes sociais prever a morte de todas as crianças. Dado os mesmos terem a obrigação de conhecer os constrangimentos (em decorrência de cortes significativos nos orçamentos) mediadores dos serviços do sistema de proteção à criança no presente, não percebe como, retirando excertos e descontextualizando informações constantes nos relatórios resultantes dos inquéritos, “podem apontar o dedo a determinados profissionais, quando sabem que a realidade é bem mais complexa” (cf. URL: <http://goo.gl/hJWQzS>). Esse posicionamento, não obstante ser censurável, é perfeitamente perceptível a partir do momento em que nos damos conta de a crítica em relação ao outro (neste caso os assistentes sociais) se revelar atrativa, visto permitir distanciar aquele que critica do ato criticável e, com isso, desresponsabilizá-lo. Em suma, eu ao apontar/encontrar um culpado ilibo-me de qualquer culpa.

medo²⁷⁴, constatando-se uma tendência no sentido de evitar ao máximo as possibilidades de serem responsabilizados por uma decisão errada²⁷⁵.

Como? Dado as competências associadas ao julgamento/análise profissional terem vindo a perder terreno a favor de respostas estandardizadas de acordo com os manuais (enquadradas de modo firme pela legislação protetora da criança)²⁷⁶, o mais seguro passou a ser o seguimento estrito de todas as normas. Quer dizer, plasmando-se como um reflexo da focalização excessiva no *processo* por contraposição aos resultados da avaliação do risco, as práticas defensivas²⁷⁷, mecanicistas, tendem a sobrepor-se às práticas sustentadas no *know-how*²⁷⁸. Dito de outra forma, evidenciado a consubstanciação de uma «cultura de obediência» (Munro et al, 2016), os profissionais preocupam-se mais em fazer as *coisas bem* [seguir os procedimentos] do que *bem as coisas* [salvaguardar as crianças], o que seria mais adequado (Munro, 2007; Barry, 2007; Ferguson, 2012; Munro et al, 2016)²⁷⁹. Esta opção, apesar de poder ser criticável, é legítima, porquanto, o que a experiência demonstra ante episódios fatídicos, é a preocupação dos inquiridos em focalizar-se na verificação de se todos os procedimentos foram seguidos, em vez de analisarem se os profissionais fizeram avaliações e tomaram decisões competentes, procurando perceber o raciocínio subjacente às intervenções realizadas. Isto é, assiste-se a uma sobrevalorização do processo e à, conseqüente, subvalorização das competências necessárias para o executar de modo competente.

²⁷⁴ Como é lógico, todo este contexto repercute-se negativamente no exercício da profissão. Para além de uma diminuição da autoestima entre os profissionais, assiste-se à emergência de “problemas sérios de recrutamento e fidelização, de modo que nesta desafiante área de intervenção o trabalho tem vindo em crescendo a ser realizado por assistentes sociais menos experientes” (Munro et al, 2016: 614).

²⁷⁵ Convém ter presente que as conseqüências, para os profissionais “que não seguem as orientações e os procedimentos, especialmente quando as coisas correm mal, podem ser muito graves. Para além de estarem sujeitos a fortes críticas dos inspetores do governo e dos *media*, podem, inclusive, ser demitidos do emprego ou perder a carteira profissional” (Parton et al, 2011: 68); para exemplos concretos, vide Jiménez (2014).

²⁷⁶ Todo este processo, ao ser mediado em crescendo por realidades virtuais, propugnou transformações significativas no saber-fazer dos assistentes sociais – “o Serviço Social, em vez de se preocupar com a apresentação de uma imagem do sujeito, tem vindo cada vez mais a tratar as situações como entidades separadas que, posteriormente, são reunidas de acordo com os requisitos e critérios da base de dados. Aos profissionais é exigida a produção de identidades dispersas e fragmentadas, constituídas a partir de uma série de características e unidades de informação que são facilmente introduzidas/recuperadas e passíveis de comparação. No processo, o sujeito corporificado corre o risco de desaparecer, restando um conjunto de informações superficiais que servem de pouco para uma explicação profunda ou compreensível” (Parton, 2009-a: 719).

²⁷⁷ Partindo da sua experiência do terreno, para Jiménez os profissionais orientam a sua prática pela máxima de que «o que não se encontra no sistema não existe», logo “deve-se documentar o cumprimento dos planos acordados, de acordo com os procedimentos e dentro dos prazos definidos. Desta forma, no caso de haver uma auditoria sobre a situação específica de um menor, pode-se demonstrar, de acordo com o que está documentado, que o departamento está a desenvolver todas as ações necessárias” (2014: 56). O conhecimento advindo do contacto quotidiano com as pessoas e que, muitas vezes, não era registado, mas ao qual o assistente social recorria sempre que necessário, tende a ser desvalorizado na era das TIC. Quer dizer, ele continua a existir na mente do profissional, mas se não se for transposto para o sistema, formalmente inexistente.

²⁷⁸ De acordo com a argumentação de Parton “os assistentes sociais passaram a preocupar-se menos em tentar compreender ou explicar o comportamento e *porque* os indivíduos se comportavam dessa forma, e a estar muito mais preocupados *com o que* eles fizeram. Mais do que a *ação*, o foco passou a ser o *comportamento*” (2009-a: 717, sublinhado no original).

²⁷⁹ Para Rogowski “em muitas situações, a intervenção é realizada não com o objetivo de averiguar as necessidades e que apoios são necessários para prestar um serviço adequado às crianças, mas, antes, com o objetivo de defender a reputação dos serviços caso as coisas corram mal” (2012: 934). Em vez de intentarem a construção de relações de confiança com as famílias, a opção recai em medidas objetivas e, frequentemente, compulsórias.

Assim sendo, na esfera do risco a preocupação primeira tende a direcionar-se cada vez mais, “não para o tomar de uma decisão correta, mas, antes, a de tomar uma decisão defensável, uma decisão que possibilite argumentar que os processos e os procedimentos foram seguidos” (Parton, 1999: 124; 2002-a; Howe, 1992; Berridge, 1997; Rogowski 2012; 2015)²⁸⁰. Em suma, poder-se-á afirmar que a «opção» por uma avaliação mecanizada do risco (sendo orientada pela ideia de «*mais vale prevenir do que remediar*») acaba, em última instância, por condicionar a intervenção, visto reduzir não só as probabilidades de os profissionais serem capazes de identificar e gerir o risco da forma mais adequada (Barry, 2007)²⁸¹, mas também o escopo para a consubstanciação de uma prática crítica ou, mesmo, radical (Ragowski, 2015).

Na análise desenvolvida sobre estas questões, Stevenson (1999) aponta tanto aspetos positivos, como negativos. Relativamente aos primeiros, argumenta que a tendência no sentido de uma maior estruturação da intervenção propugnou ganhos ao nível da clarificação e precisão da avaliação dos riscos, visto os manuais/guias fornecerem indicadores quanto à forma de intervir organizadamente em situações que, pela sua natureza, são perturbantes, complexas e, muitas vezes, urgentes. Sustentando-se nos resultados de dois estudos realizados em meados dos anos 90, afirma que o recurso a protocolos administrativos, ao diminuir a ansiedade e aumentar a segurança, conduziu à sua aceitabilidade por parte dos assistentes sociais, i.e., segundo esses estudos, “poucos ou nenhuns profissionais desejavam trabalhar sem os mesmos” (Stevenson, 1999: 89).

Não obstante os ganhos sinalizados, quanto aos aspetos negativos, segundo a autora com o aumento da pressão (no sentido de cumprir metas de desempenho pré-definidas) e da sobrecarga de trabalho, para muitos profissionais a burocracia passou a ser encarada, não como um suporte, mas, antes, como uma opressão que, em vez de libertar, inibia a intervenção. Por outro lado, dado os maus-tratos poderem ser apreendidos como o resultado de dinâmicas interpessoais complexas, entende que as práticas mediadas predominantemente por investigações de tipo forense (para além de conduzirem a um aumento significativo dos registos), não são a estratégia mais adequada para a realização de avaliações, a planificação da intervenção e, por consequência, para a promoção do bem-estar das crianças e suas famílias.

Próximo desta leitura encontra-se Webb ao chamar a atenção para o risco de os assistentes sociais ao se transformarem em “executores administrativos treinados numa qualquer especialização em vez de num contexto interpretativo e culturalmente mais vasto para a prática profissional, verem diminuída a sua

²⁸⁰ Analisando o caso da Flandres, Vyvey *et al* (2014) apresenta uma situação similar. Nesta região belga a retórica do risco tem vindo a ganhar proeminência nas áreas da família e da criança fazendo com que as práticas do serviço social se tenham vindo a direcionar mais para a gestão e controlo do risco, do que para a resposta adequada às necessidades e preocupações das crianças e famílias. Sem se referir em concreto à intervenção com crianças, Rose comunga deste ponto de vista, argumentando que em diferentes contextos de intervenção se verifica a emergência em crescendo de uma prática “estruturada pela obrigação da documentação: a manutenção de sistemas de informação, registos, resumos de todas as reuniões, enunciados escritos fundamentando as decisões na esperança de poder justificar decisões anteriormente tomadas num possível caso judicial futuro. Presentemente os profissionais têm de agir de modo a que a sua ação possa ser, a qualquer momento, defensável perante a lei” (2004: 156).

²⁸¹ Kirsten Stalker reforça este posicionamento argumentando que a tentativa de evitar o risco pode trazer consigo “o perigo de criar novos riscos, tanto pelo facto de aumentar a ansiedade e a vulnerabilidade dos assistentes sociais, como por os estimular para a identificação de novas áreas de risco nas vidas dos utentes podendo conduzir à adoção de uma intervenção mais controladora” (*apud* Vyvey, 2014: 765).

autonomia e julgamento profissional e reduzidas as possibilidades de um olhar que vá além de um contexto técnico condicionador” (2006: 169). As exegeses encetadas por *Parton* (2009-a) vão um pouco mais além nas questões levantadas. De acordo com a sua argumentação, a partir do momento em que é possível aceder a uma representação eletrónica do sujeito sem a obrigatoriedade do encontro, pode-se levantar a questão de a interação entre o assistente social e o sujeito continuar a ser necessária. Isto é, o facto de se deparar crescentemente com «crianças eletrónicas» e ao desempenhar tarefas direcionadas, essencialmente, para a análise e o processamento de informação, pode indiciar “não só que o sujeito de conhecimento do Serviço Social se está a transformar numa série de categorias discretas, mas também que a natureza social e relacional do Serviço Social já não possui mais a importância central detida no passado” (2009-a: 719).

Este questionamento, consubstancia-se como essencial para a compreensão das mudanças em curso na profissão, porquanto, apesar de, por um lado, algumas vezes pontuarem a melhoria das intervenções iniciais e preventivas, como um dos aspetos positivos do aumento dos sistemas assentes na vigilância informática e, por outro, estarmos cientes das novas possibilidades de comunicação/partilha abertas por via da comunicação mediada computacionalmente. O que interessa pontuar, é que o seu uso na prática do Serviço Social junto de crianças se revela contingente, porque, dado a sua implementação ter ocorrido sem que as vozes daqueles para quem se destina tivessem sido ouvidas, a sensação com que ficamos é a de o recurso às TIC ter tido, essencialmente, por objetivo a institucionalização de uma cultura managerialista, procedimental por via da “melhoria da gestão da informação e o aumento da responsabilização e vigilância tanto dos profissionais, como das crianças, jovens e famílias com quem trabalham” (*Parton*, 2009-a: 720).

Partindo do pressuposto de que qualquer serviço será tão mais capaz de promover o bem-estar e a segurança das crianças, quão melhor for a qualidade do trabalho realizado pelos assistentes sociais. Pode-se concluir que, concordando com as preocupações de *Rogowsky* em relação à possibilidade de no Serviço Social se estar a esvanecer a preocupação com a justiça social, é necessário caminhar para uma prática mais humanizada onde “as crianças sejam aprendidas como seres relacionais, os pais reconhecidos como pessoas com necessidades e esperanças e as famílias compreendidas como tendo extraordinárias capacidades para cuidar e proteger” (2015: 107). Só desta forma, pensamos, será possível combater a intervenção atualmente predominante na área da infância onde a preocupação prima passa por informar, de um modo autoritário e, caracteristicamente, neoliberal (no sentido da responsabilização individual pelos riscos mediadores da experiência), os pais de que caso não mudem os seus comportamentos ou os seus estilos de vida poderão vir a sofrer as consequências, i.e., perderem os filhos para a adoção.

3.2 – A Proteção das Crianças em Portugal: Evolução e Tendências

De um modo necessariamente sinóptico, gostaríamos de pontuar alguns dos marcos evolutivos do sistema de proteção às crianças²⁸² no nosso país. Assim, cabe realçar que, logo nos inícios da centúria de novecentos,

²⁸² Seguindo a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, em Portugal legalmente é considerada criança toda a pessoa com menos de 18 anos, mas, na prática “considera-se criança até aos 9 anos de idade, dos 10 aos 16 anos

com a Lei de Proteção à Infância (LPI), promulgada a 27 de maio de 1911²⁸³, ao se definir a inimputabilidade em função da idade (16 anos) passou a criança a ser excluída do direito penal dos adultos (*Pedroso et all*, 1998; *Tomé*, 2012). Instituído um modelo de proteção específico, Portugal vir-se-ia a colocar na vanguarda da defesa e proteção das crianças em *perigo moral, desamparadas* (medidas de amparo) ou *delinquentes* (medidas reeducativas)²⁸⁴. Na sequência da mesma viriam a ser criadas as primeiras *Tutorias da Infância*²⁸⁵ em Lisboa e no Porto (em 1911 e 1912 respetivamente). Podendo ser consideradas as protoformas dos atuais *Tribunais de Família e Menores*, a extensão destas instituições judiciais ao resto do país foi lenta, ocorrendo somente a partir da reforma de 1925 (*Amaro*, 2008; *Tomé*, 2012).

Agindo com o intuito de prevenir futuros males, a partir de 1944 passaram a denominar-se *Tribunais de Menores* e, até à reforma de 1962, formalmente as suas funções deveriam passar, essencialmente, pela proteção, reforma e correção das crianças, em liberdade e, de preferência, junto da família/comunidade ou, como último recurso, em internamento (*Tomé*, 2012). Mas, na experiência concreta, a intervenção preventiva (presente no espírito da Lei) junto das famílias foi praticamente inexistente, não lhes sendo prestados apoios tendo em vista a sua regeneração (*Martins*, 2012). Ainda de acordo com esta autora, pode-se concluir que, sob a vigência da LPI, a criança “continua sem ser compreendida como um sujeito titular de direitos fundamentais, mas sim um ser que, devido à sua vulnerabilidade e à sua dependência, precisa de ser apenas protegido ou reeducado, consoante as circunstâncias de cada caso, com vista a garantir a sua sobrevivência, ‘educação e purificação’” (2012: 147, sublinhado no original).

Durante o *Estado Novo*, interessa convocar os inícios dos anos 60²⁸⁶, mais precisamente a entrada em vigor da *Organização Tutelar de Menores*²⁸⁷ em 1962²⁸⁸ que, revogando o sistema instaurado em 1911,

consideram-se jovens e dos 16 aos 18 anos jovens adultos” (*Ferreira*, 2009: 77; *Amaro*, 2008). No entanto, para os propósitos deste estudo adotamos o conceito legal de criança.

²⁸³ Só viria a ser regulamentada em 1925, com o Decreto-Lei n.º 10767, de 15 de maio.

²⁸⁴ O sistema de proteção português viria a ser influenciado durante um longo período por esta tipologia da infância ou, se preferirmos, categorias jurídicas de crianças suscetíveis da intervenção tutelar do Estado, onde se englobavam, por um lado, (i) as crianças vítimas – “em perigo moral (porque pobres, maltratados ou abandonados) e os desamparados (se vissem em estado habitual de ociosidade, vadiagem, mendicidade ou libertinagem)” e, por outro, (ii) as crianças infratoras – “autores, cúmplices ou encobridores, de crime ou contravenção, mas também aqueles que, porque desamparados, tivessem já tido graves manifestações de inadaptação, ou comportamentos tipificados como crime” (*Tomé*, 2012: 317). Deve ser, no entanto, acrescentado que, na passagem do direito formal para a sua efetivação concreta, se assistiu a uma distorção dos princípios subjacentes à categorização, ou seja, “a distinção dos menores em função da sua situação factual e respetiva subsunção a uma determinada categoria revelava-se, assim, sobretudo formal e simbólica, não permitindo uma efetiva assistência e proteção às crianças e aos jovens em perigo na época, muitas vezes, sujeitos a medidas de reeducação” (*Martins*, 2012: 145).

²⁸⁵ Denotando influências de vários quadrantes, das mesmas deveriam fazer parte, para além de um juiz-presidente, um médico e um professor. Interessa, igualmente, referir que com a adoção desta nomenclatura se visou evitar o estigma, ou seja, enquanto os Tribunais (nomenclatura adotada a partir de 1944) eram associados aos castigos e às penas, as Tutorias deveriam ser vistas como instituições cujo objetivo primo passava por prevenir e proteger.

²⁸⁶ *Ferreira* (2009), dá conta de ter sido a partir desta década que, em Portugal, surgiram os primeiros estudos desenvolvidos pelo Serviço Social cuja temática teve como objeto de estudo a criança.

²⁸⁷ De acordo com a análise desenvolvida por *Tomé*, pelo menos ao nível do discurso, a mesma, evidenciando a substituição do pensamento clínico, até aí predominante, pelo sociológico, expressa uma mudança paradigmática quanto ao modo como a problemática da infância era encarada (2012: 482).

²⁸⁸ Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de abril de 1962.

viria a reforçar o papel interventivo, paternalista do Estado ao nível da proteção, assistência e educação. Esta viria a ser alvo de duas reformas em 1967 e 1978²⁸⁹, consubstanciando-se a última como “um marco inovador na política de proteção à criança, na medida em que reforça uma intervenção preventiva e dá relevo ao papel da família” (Ferreira, 2009: 100; 1998: 115), bem como ao envolvimento da comunidade, designadamente por via da criação da figura dos *juizes sociais* com o intuito de aproximar não só a opinião pública dos tribunais, mas também o juiz da comunidade (Martins, 2012). Foi, igualmente, durante este período (anos 60 e 70) que se começou a assistir a um gradual processo de reforma “no qual se privilegia a intervenção interdisciplinar de equipas de médicos, psicólogos, educadores e outros profissionais, que trabalham no terreno com o menor e a família. Surgem, assim, as primeiras formas de proteção não judicial de menores” (Pedroso et al, 1998: 236; Ferreira, 1998). No mesmo sentido caminha a análise de Ferreira, ao referir ter sido a partir de 1962 que os Tribunais de Menores passaram a ser assessorados por um serviço de apoio social, a ser desempenhado por Assistentes ou Auxiliares Sociais afetos aos mesmos pela Direção Geral dos Serviços Tutelares de Menores (2009: 156).

Não obstante os aspetos positivos enunciados, uma análise mais cuidada do modelo de intervenção preconizado pela *Organização Tutelar de Menores* (OTM) revela um Estado com demasiados poderes de intervenção²⁹⁰ que, segundo os seus críticos, para além de desrespeitar os direitos das crianças (inexistência do direito processual de audição e contraditório) acabava por propugnar ingerências abusivas na vida das crianças e suas famílias (Pedroso et al, 1998; 2002; Martins, 2012).

Com a revolução de 1974 e a, conseqüente, instauração da democracia, viria a ficar consagrado na *Constituição da República Portuguesa* (CRP) de 1976, por um lado, o direito de as crianças não serem separadas da família a não ser quando em face do incumprimento dos deveres por parte dos pais e, sempre, mediante decisão judicial (art.º 36.º) e, por outro, o dever do Estado e da sociedade protegerem as crianças quando estas vivenciassem situações que pudessem colocar em causa o seu desenvolvimento integral (art.º 69.º). No entanto, ainda seriam necessários mais alguns anos, até que o modelo protecionista da OTM, onde situações diferentes eram tratadas de modo semelhante, viesse a ser repensado.

Nos anos 80, a problemática dos maus-tratos às crianças começou a entrar no debate público português, vindo a contribuir, dessa forma, para o conhecimento mais aprofundado de uma problemática cuja verdadeira dimensão se encontrou até essa altura no limbo das preocupações da sociedade. Para além de outras iniciativas levadas a cabo durante esta década, cabe realçar ter sido durante este “período que se implementaram em vários hospitais do país (núcleos hospitalares), equipas multidisciplinares constituídas por médicos, enfermeiros, magistrados e assistentes sociais, para detetar e encaminhar os casos das crianças maltratadas e negligenciadas” (Ferreira, 1998: 119).

Foi preciso esperar pela última década do século XX. Esta vir-se-ia a revelar profícua ao nível da reestruturação e, conseqüente, melhoria do sistema de proteção português. Logo em 1990, a ratificação do

²⁸⁹ Decreto-Lei n.º 47727, de 23 de maio de 1967; Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de outubro.

²⁹⁰ Decorrentes do entendimento existente neste período sobre os critérios necessários para a intervenção estatal, ou seja, segundo Jardim et al, “o menor-problema, isto é, numa situação desviante relativamente aos padrões de normalidade da vida e desenvolvimento no tecido social, é considerado carecido de proteção. E por essa simples razão, o Estado considera-se legitimado para o tomar a seu cargo” (apud Pedroso et al, 2002: 125).

diploma que veio dar expressão à criança enquanto Sujeito de Direito²⁹¹, i.e., a *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989), indicia o compromisso do Estado português com a priorização da “promoção da família e dos direitos das crianças e a proteção das crianças e jovens em risco” (Ferreira, 2009: 77).

Em 1991, plasmando, mais uma vez, a valorização da participação da comunidade, foram criadas, por impulso cívico e político, as *Comissões de Proteção de Menores* (CPM)²⁹² – primeiro intento de proteção das crianças por via administrativa/social. Buscando o reforço de uma intervenção em parceria, com as mesmas tentou-se fruir das sinergias locais de modo a que, sempre que possível em conjugação com as famílias, as soluções para as situações-problema fossem delineadas no contexto familiar e/ou comunitário. Esta ideia encontra-se presente de um modo clarividente no diploma que instituiu as CMP –

“é princípio aceite que a problemática do menor negligenciado ou maltratado e também do menor que patenteia condutas desviantes exige uma intervenção *interdisciplinar* e *interinstitucional*, articulada e flexível, de *base local*, que combine a qualidade da ação com o respeito pelos princípios e garantias constitucionais, em último caso assegurados pelos tribunais. [...] A ideia que presidiu inicialmente à criação das comissões de proteção, deve ser retomada em termos atualizados, pois pode contribuir para dar resposta à sentida exigência de *responsabilização de cada comunidade local* pelas suas crianças e jovens, em total respeito e colaboração com a família” (sublinhado nosso).

Da análise do diploma poder-se-á salientar a (i) valorização da responsabilização de base local, com a possibilidade de serem criadas CPM em todas as comarcas; a (ii) composição interdisciplinar e interinstitucional com a participação de representantes de diferentes organismos; o (iii) assegurar do respeito pelos direitos da criança e sua família, ao fazer depender a sua intervenção do consentimento expresso dos representantes da criança. Passado que é um quarto de século da sua instalação, pode-se afirmar que ao nível da intervenção junto das crianças havia um país antes e outro depois das Comissões.

Até março de 1997 foram instaladas 118 CMP (Pedroso et al, 1998). Visando colmatar uma das lacunas detetadas no funcionamento das CPM²⁹³, i.e., a inexistência de uma entidade que, ao nível nacional, coordenasse as comissões instaladas, em 1998 foi criada a *Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco* (CNPJR)²⁹⁴, que passou a ter como objetivos primos, para além da participação na reforma da legislação relativa à criança e do delineamento das políticas estatais nesta área, a coordenação, monitorização, apoio e a avaliação do funcionamento de todas as comissões.

Na sequência do debate²⁹⁵ em torno do *modelo de justiça*, onde se privilegia a defesa da sociedade e o respeito dos direitos, liberdades e garantias das crianças e o *modelo de proteção*, focalizado na intervenção do Estado na defesa do interesse da criança sem, no entanto, lhe reconhecer o estatuto de sujeito

²⁹¹ A sua importância desvela-se imediatamente, visto ter propugnado a trasladação do interesse da criança da esfera privada para a esfera pública. O seu reconhecimento não mais somente nas esferas ética, cultural e cívica, mas também jurídica.

²⁹² Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de maio.

²⁹³ Ao longo deste período existiram outras falhas no funcionamento das CPM, designadamente a inexistência de princípios e diretrizes comuns, insuficiência de pessoal técnico, material de trabalho, inadequadas condições logísticas, comissões demasiadas alargadas com intervenções excessivas que conduziam ao desrespeito pelos direitos das crianças e a privacidade das famílias (Martins, 2012); para o sinalizar de outros problemas de ordem funcional, organizacional cf. Pedroso et al (1998); Guerra (2003).

²⁹⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril.

²⁹⁵ Iniciado nos anos 80 no estrangeiro e um pouco mais tarde em Portugal.

processual (*Pedroso et all*, 1998; 2002; *Ferreira*, 2009; AAVV, 2011), e da constituição de vários grupos de trabalho para repensar o modelo, em 1999 viria a ser introduzida uma rutura com o sistema vigente²⁹⁶. Fazendo eco da legislação internacional (*Guerra*, 2004, 2016; *Ferreira*, 2009; AAVV, 2011; *Guerra et all*, 2014; *Leandro*, 2015), e visando dar cumprimento às determinações da Lei suprema do país, as situações de crianças em perigo e dos jovens infratores, até aí tratadas de modo indiferenciado²⁹⁷, passaram a ter enquadramento legal distinto, nomeadamente por intermédio da *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* (LPCJP)²⁹⁸ para as crianças em perigo e da *Lei Tutelar Educativa*²⁹⁹ para as crianças infratoras.

Evidenciando uma *guinada social* do sistema, na ótica de “uma linha evolutiva de desjudicialização das questões relacionadas com a criança e a família” (*Guerra*, 2003: 56, 2016; *Torres et all*, 2008; *Ferreira*, 2009)³⁰⁰, assistiu-se, por um lado, à transferência das situações envolvendo crianças em risco da esfera da justiça para a esfera da segurança social³⁰¹. E, por outro, à adoção gradual de dois modelos distintos de intervenção (mas que se pretendem complementares), i.e., um modelo de intervenção profissional de proteção para as primeiras³⁰², e um modelo educativo para as segundas (*Ferreira*, 1998; *Magalhães*, 2005; *Guerra*, 2016). Deste modo, procurar-se-á seguidamente problematizar um pouco algumas das mediações presentes no sistema desde a sua reforma de 1999 até à atualidade³⁰³.

Interessa perceber em primeiro lugar, qual foi o entendimento feito dos conceitos de risco e perigo, pois, será a partir dessa aceção que toda a intervenção se vai desencadear. Partindo do pressuposto de que

²⁹⁶ Este é o entendimento de *Borges* ao advogar ter sido pretensão da Lei a substituição do anterior modelo de justiça, considerando-se que as crianças “não devem ser consideradas de per si, como tendo menos direitos do que os adultos, só pelo facto de não terem, ainda desenvolvido a sua plena maturação física e psíquica” (2011: 27). Ou, nas palavras de *Guerra*, 2001 significou uma revolução face a um sistema onde as crianças cresciam como seres “algo desamparados e invisíveis perante uma sociedade que os via apenas como ‘candidatos à cidadania’, como adultos em potência, adaptando-se as regras jurídicas gerais às características de alguém de palmo e meio, que não sabe ainda escrever o seu nome completo” (2004: 10).

²⁹⁷ Tratamento esse que, ao longo da vigência do modelo, teve como um dos seus resultados nefastos a estigmatização e criminalização das situações de pobreza (*Pedroso et all*, 1998; 2002; *Martins*, 2012). Podendo-se daqui concluir que as crianças, já de si vítimas, ainda eram novamente penalizadas pelo sistema.

²⁹⁸ Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto e Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro.

²⁹⁹ Cf. Lei n.º 166/99, de 14 de setembro. O regime jurídico enquadrador desta lei, tendo como ponto de partida a prática de factos qualificados como crime, definiu que o critério de intervenção do Estado passava a ficar dependente, não só do facto de a criança “ter ofendido bens jurídicos fundamentais da sociedade, por se ter feito prova de que havia praticado factos subsumíveis a um tipo legal de crime, mas, sobretudo, por aquela revelar necessidade de ser corrigida e educada para o direito” (*Martins*, 2012: 157).

³⁰⁰ De acordo com este autor, a *intervenção judiciária* ficou “reservada para aquelas crianças cujo comportamento social se tornou insuportável por via da prática reiterada e compulsiva de infrações suscetíveis de serem punidas com crimes” (*Guerra*, 2003: 58).

³⁰¹ Mais precisamente, de acordo com o n.º 9 da *Resolução do Conselho de Ministros* n.º 108/2000 de 19 de agosto: “a partir de 1 de janeiro de 2001, os serviços do Instituto de Reinserção Social transferirão para a segurança social gradualmente a responsabilidade de acompanhamento das crianças em risco junto dos tribunais, com a consequente autorização de contratação do pessoal necessário”.

³⁰² A importância deste modelo sai realçada a partir do momento em que se verifica, de acordo com a leitura de *Ferreira*, que o mesmo assenta no “no princípio de que todas as crianças e jovens com necessidade de proteção têm direito a um plano de integração definitiva, contrariando as práticas habituais de “esperar e observar”. O plano de integração definitiva compreende a preservação da família; separação temporária/provisória da criança/jovem da sua família; separação definitiva da família biológica e colocação em família idónea ou em instituição; e a preparação da criança/jovem para a sua independência” (2009: 79).

³⁰³ Tomando por base o foco do nosso trabalho, será dada uma especial atenção à LPCJP. Quando não for aludida outra fonte, os artigos referidos infra remetem para esta Lei.

a noção de *risco* de poderem vir a ocorrer maus-tratos, é mais abrangente do que a de situação de *perigo*, o critério para a intervenção da sociedade e/ou do Estado passou a ser o *perigo*. Quer dizer, segundo o entendimento do legislador, com o qual concordamos, há situações de risco experienciadas pelas crianças que, não obstante a sua existência, não conduzem ou as colocam necessariamente em perigo³⁰⁴. Daqui se podendo, portanto, deduzir que nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança justificam ou legitimam uma intervenção. Dependendo, portanto, das circunstâncias concretas vivenciadas pela criança, a intervenção de proteção só pode – legitimamente – ocorrer quando ante situações de risco que coloquem em perigo³⁰⁵, ou seja, quando a criança experiencie circunstâncias que, no imediato, são ameaçadoras da sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e/ou do seu desenvolvimento integral e, com o objetivo primo, de remover esse mesmo perigo. Isto é, a intervenção só é legítima quando seja identificada uma situação de perigo perante a qual a criança esteja desprotegida (*Guerra*, 2003, 2004, 2016; *Borges*, 2011; *Guerra et al*, 2014; *Lúcio*, 2015; cf. art.º 34.º). Daí se podendo, portanto, concluir que, segundo a interpretação do legislador, é o perigo que deve ser abolido, eliminado e não tanto o risco (*Guerra*, 2015).

Ao deslocarmos o nosso olhar para a experiência concreta, damo-nos conta de que, por um lado, nem sempre é fácil aos atores no terreno diferenciarem de um modo claro o risco do perigo o que, *de per si*, complexifica a intervenção. Como exemplo do referido, podemos explicitar o discurso de um assistente social a intervir nesta área –

“nem nós às vezes sabemos muito bem... A lei diz que nós intervimos no perigo e que no risco intervêm as ECMIJ só que na prática não é nada disto que acontece. Na prática, isto pode ser muito bem uma Comissão

³⁰⁴ Embora cónscios de que os fatores de risco aumentam as probabilidades de um determinado evento poder vir a ocorrer, devemos estar, igualmente, cientes da existência de “famílias que apresentam vários fatores de risco, mas que, apesar disso, respondem adequadamente às necessidades dos seus filhos, tendo em conta as suas fases de desenvolvimento” (AAVV, 2011: 33); para exemplos de estudos onde se procura mostrar que a presença de fatores de risco numa família não se consubstanciam, *de per si*, como razão suficiente para a ocorrência do evento, cf. *Menezes* (2010). No entanto, tendo presente que o risco, remetendo para o futuro, nos informa relativamente à probabilidade de algo poder vir a ocorrer, convém atentar para o facto de a persistência ou agravamento de fatores de risco, em paralelo à ausência ou ineficácia de fatores de proteção na vida de uma criança poderão, em certas condições, associar-se ou conduzir a situações de perigo. Quer dizer, uma criança em risco, por comparação a outra que não se encontra nessa situação, é uma criança cujo contexto pode indiciar maiores probabilidades de, no futuro, poder vir a sofrer um dano. Daí a “necessidade de consciencialização do facto de a intervenção junto do RISCO dever ser hoje mais acutilante, definindo-se novas estratégias para evitar que ele se transforme em perigo concreto” (*Guerra*, 2016: 49, sublinhado no original). Consciencialização essa, tão mais necessária, quando nos damos conta de que o risco, marcado, por um lado, pelo aumento da pobreza e, por outro, pela repressão dos direitos humanos, resulta numa quebra da coesão social que, ao se acentuar cada vez mais, aproxima o risco do perigo (*Lúcio*, 2015).

³⁰⁵ De um modo claro, no art.º 3.º, n.º 2 são exemplificadas situações de perigo legitimadoras da intervenção, designadamente quando a criança: (i) está abandonada ou vive entregue a si própria; (ii) sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; (iii) não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal; (iv) está aos cuidados de terceiros, durante período de tempo em que se observou o estabelecimento com estes de forte relação de vinculação e em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais; (v) é obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; (vi) está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; (vii) assume comportamentos ou se entrega a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação. Dado nos encontrarmos perante um elenco exemplificativo, pode haver lugar a intervenção quando ante outras ocorrências suscetíveis de configurarem perigo para a criança (*Guerra et al*, 2014; *Guerra*, 2016); para uma análise aprofundada das diferentes mediações que perpassam os perigos, cf. *Borges* (2011).

Capítulo II – *Contemporaneidades do Serviço Social na Proteção à Criança num Contexto de Austeridade*

de Proteção de Crianças e Jovens em Risco. Na prática, nós temos aqui muitos processos, situações que não são de perigo. É evidente que temos e nem poderíamos de deixar de ter porque nós temos de dar resposta aos problemas que existem” (*apud Loulé, 2010: 32*); para conclusões similares, cf. *Rodrigues et al (2015)*.

O que este excerto plasma, para além da complexidade da avaliação, é a existência de avaliações que, devido a pressões várias e, consequentes práticas defensivas, avaliam situações de risco como sendo situações de perigo³⁰⁶, conduzindo dessa forma à intervenção de certas entidades que na prática se revelam desnecessárias e/ou ilegítimas. Por outro lado, também, deveremos estar cónscios de a consubstanciação de uma situação de perigo não exigir necessariamente a existência prévia de fatores de risco, podendo a mesma emergir na sequência de ruturas, situações agudas de crise que, de um momento para o outro, podem alterar profundamente a estruturação e o funcionamento do contexto familiar.

No fundo, pode-se afirmar que a avaliação de se a criança se encontra em risco ou em perigo acaba por se consubstanciar como um ponto nodal para decisão sobre o tipo de intervenção a desencadear, quem a deve executar e com que legitimidade. Mais uma vez deve ser sinalizado que, na experiência concreta, nem sempre é fácil de estabelecer esta distinção. Todos os profissionais a trabalharem com crianças têm o dever de comunicar as situações de maus-tratos às entidades competentes e, dado nos encontrarmos perante um crime público³⁰⁷, o mesmo se aplica a todos os cidadãos. Esta comunicação é *obrigatória* quando em face de situações que ponham em risco a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade da criança ou do jovem (art.º 66.º). Quando em face de *situações de risco* deve, igualmente, o cidadão fazer essa denúncia, não existindo, no entanto, a obrigatoriedade anteriormente referida. Segundo *Leandro (2015)*, este é um dos problemas com que o sistema de proteção ainda se depara na atualidade, visto que, apesar de o número de sinalizações ter vindo a aumentar nos últimos anos³⁰⁸, em sua opinião o dever cívico, ético e jurídico de as denunciar, ainda não se encontra suficientemente interiorizado na sociedade civil portuguesa.

Duas ideias-chave mediadoras da Lei merecem ser salientadas, designadamente o *interesse superior da criança* e a *valorização da família*. Relativamente ao primeiro, seguindo o disposto na *Convenção Sobre os Direitos da Criança* (art.º 3.º, n.º 1)³⁰⁹, o respeito do mesmo deve manifestar-se em todas as decisões, i.e., “os direitos da criança prevalecem sempre sobre os direitos dos pais, sendo a decisão sempre tomada em favor daquela, conforme o seu interesse *e não contra os pais*” (*Guerra, 2003: 55; 2016:*

³⁰⁶ De notar que o contrário também pode ocorrer, os denominados falso-negativos, para os quais *Lúcio (2015)* chama a atenção, ao salientar que o atraso na identificação do perigo, constitui em si já um perigo, na medida em consideramos estar face a uma situação de risco quando de facto já assim não é.

³⁰⁷ Com a revisão do código penal em 2007 (Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro), foram introduzidos novos tipos legais de crimes, passando alguns deles a ser qualificados como *crimes públicos* (deixando o procedimento criminal contra os seus autores, de depender de queixa do ofendido), nomeadamente os maus-tratos (art.º 152.º-A), abuso sexual de pessoa internada (art.º 166.º), abuso sexual de crianças (art.º 171.º), abuso sexual de menores dependentes (art.º 172.º).

³⁰⁸ Interessa aqui convocar a opinião de *Torres et al*, porquanto, segundo os autores esta constatação “será certamente resultante da maior atenção pública à violação dos direitos da criança – e, nesse sentido, não poderá deixar de ser reconhecido como um sinal positivo – mas é também consequência de um agravamento da situação social junto das camadas sociais e setores sociais menos protegidos” (2008: 159).

³⁰⁹ Interessa reforçar que esta, ao se consubstanciar como marco orientador da intervenção, “assume particular pertinência nas práticas dos assistentes sociais ao nível dos cuidados e da atenção a ter com o bem-estar da criança e da família” (*Ferreira, 2009: 96*).

22, sublinhado no original)³¹⁰. Toda a intervenção deve orientar-se por este princípio colocado num patamar superior e a partir do qual todos os outros decorrem³¹¹. Convém notar que nos encontramos, no entanto, perante um conceito indeterminado³¹² cuja concretização, exigindo um esforço permanente de interpretação, depende de uma análise cuidada da experiência. Isto é, o mesmo só ganha eficácia a partir do momento em que se imbrica com os interesses, direitos de cada criança no seu próprio contexto, devendo por isso não só, mas também, o assistente social, aquando da sua intervenção, “fazer uma análise cuidada da criança, do meio em que ela se insere, dos fatores de risco e de proteção e determinar em função dessa análise criteriosa qual seja o Superior Interesse daquela criança, sendo que o mesmo poderá em circunstâncias idênticas ser diferente para qualquer outra criança” (AAVV, 2011: 51). Voltaremos a este assunto.

Sabendo-se, igualmente, que do espírito da Lei decorre que a realização deste princípio matricial deve, na medida do possível, ocorrer no seio do seu grupo familiar, facilmente se percebe a importância atribuída pelo legislador à família. Ancorando-se no n.º 1 do art.º 67.º da CRP, a família é apreendida como célula natural. Advoga-se a necessidade do seu envolvimento em todo o processo, devendo a intervenção “ser efetuada de modo a que os pais assumam os seus deveres para com o filho, trabalhando-se *com* a família (mais do que *sobre* a família)” (Guerra, 2004: 13, sublinhado no original)³¹³. É desejável que a família se constitua como um elemento ativo na resolução das situações-problema qualificando, desta forma, a intervenção. Mesmo nas situações onde exista a necessidade de a criança ser retirada, a família continua a deter um papel relevante, pois, segundo *Borges*, “a Lei foi criada tendo por finalidade última e em todos os casos o “retorno” da criança e do jovem ao seu meio natural” (2011: 17). No fundo, pode-se afirmar que a nova Lei traduziu “no seu conteúdo uma filosofia centrada na família [...] manifestando uma alteração nas práticas sociais, ou seja, solicitando menor institucionalização da criança e maior responsabilidade da família na promoção do bem-estar da criança” (*Ferreira*, 2009: 164; *Sæbjørnsen*, 2011).

Antes de avançar, deve ser salientado que nos últimos anos as competências e responsabilidades atribuídas à família se têm vindo a volver, em muitas situações, difíceis de concretizar na decorrência de todo um conjunto de políticas austeritárias que têm catapultado milhares de famílias e, por consequência, as suas crianças para situações de pobreza e processos de exclusão social cada vez mais acentuados. Por outras palavras, será importante questionarmo-nos e refletirmos sobre quais as famílias que, ao se encontrarem numa situação de desemprego, possuírem escassos rendimentos, baixas ou nenhuma qualificações educativas, problemas de saúde, falta de acesso aos bens de primeira necessidade, residam em habitações sem o mínimo de qualidade, serão capazes de exercer as suas responsabilidades parentais?

³¹⁰ Na prática nem sempre é assim, como teremos oportunidade de mostrar.

³¹¹ De acordo com a aceção de *Leandro* (2015), quando face a uma situação passível de diferentes sentidos hermenêuticamente admissíveis, deve sempre prevalecer aquele sentido que, de modo mais adequado, garanta a efetivação do interesse superior da criança.

³¹² E ainda bem, visto a diminuição da indeterminação poder contribuir para o estreitar da sua abrangência em relação às crianças.

³¹³ Neste contexto podem ser destacados, de entre os princípios orientadores da intervenção (art.º 4.º), os seguintes: responsabilidade parental; primado da continuidade das relações psicológicas profundas; prevalência da família;

Certamente haverá muitas que o conseguem, mas existem muitas mais onde isso não se transmuda numa realidade. Daí a importância de estarmos cientes que, a compreensão do contexto da criança em risco ou em perigo, “impõe ao profissional uma análise baseada entre a criança, a família e o contexto em que se desenvolve, bem como a análise da mesma no quadro das políticas públicas de resposta ao problema em debate” (Ferreira, 2009: 18).

A LPCJP entrou em vigor a 1 de janeiro de 2001³¹⁴. Representou uma mudança qualitativa ao nível da prevenção³¹⁵ e proteção das crianças na medida em que, a par de uma apreensão da criança enquanto ator social, a preocupação deixou de ser somente a *proteção* para passar a incluir a *promoção* dos direitos das crianças numa visão de desenvolvimento holística. Por outras palavras, esta Lei encontra-se imbuída de um espírito tendente a proclamar uma política para a infância, de cariz preventivo e protetor, orientada para a promoção e garantia do exercício efetivo dos seus direitos, ou seja, o sistema de proteção português tem por missão a concretização efetiva dos Direitos Humanos de toda e cada uma das crianças (Leandro, 2015).

Deste modo, reforçando-se a ideia de esta não ser uma função exclusiva do Estado (cabendo-lhe, no entanto, o papel principal), advoga-se o estabelecimento de parcerias apelando-se, em consequência, à participação, envolvimento e corresponsabilização da comunidade. Nas palavras de Lúcio (2015), do facto de a criança ser considerada um Sujeito de Direito, mas com as especificidades que lhe são próprias, emerge uma obrigação «*erga omnes*», i.e., uma obrigação dirigida a todas as pessoas no sentido de instalarem o dever que sobre elas recai de respeitar e proteger os direitos das crianças. Dito de outra forma, segundo o autor o direito à proteção ao emergir da própria criança, da ontologia do ser criança, impõe a proteção como um dever essencial a ser exercido pelo Estado e pela comunidade³¹⁶. O sistema constitui-os, no fundo, como agentes da concretização dos Direitos Humanos da criança (Leandro, 2015). Em suma, o reconhecimento dos direitos da criança, impõe o dever ao Estado e à comunidade de tudo fazer para proteger esses mesmos direitos.

Tendo por base as responsabilidades partilhadas, e numa lógica de territorialização da intervenção, a promoção dos direitos e a proteção da criança passa a ser, então, uma incumbência (i) das *Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude* (ECMIJ) e das *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (CPCJ)³¹⁷ – intervenção social e administrativa e (ii) dos Tribunais – intervenção judicial. Isto é,

³¹⁴ Para Guerra (2016), a sua entrada em vigor talvez tenha sido um pouco precipitada, pois, em sua aceção, ainda não se encontravam criadas as infraestruturas humanas e logísticas necessárias à sua boa implementação.

³¹⁵ A prevenção, consubstanciando-se como um elemento fundamental no trabalho junto de crianças no sentido de uma intervenção (desenvolvendo políticas, programas e/ou atividades) o mais precoce possível tendo em vista o minorar da transmutação das situações de risco em perigo efetivo, ganhou uma importância acrescida com a nova Lei.

³¹⁶ Segundo a aceção de Guerra, entre os vários direitos da criança encontramos, para além do direito a uma família, o *direito à comunidade*, devendo este ser apreendido em termos genéricos como “um direito da criança ao apoio da *comunidade* à interiorização e à concretização generalizada dos seus vários direitos, [e em sentido específico como] um direito ao seu apoio à efetivação do direito da criança a uma família capaz, que é, por sua vez, instrumento quase sempre fundamental à concretização de vários dos seus outros direitos” (2015: 10, sublinhado no original).

³¹⁷ Assim rebatizadas na nova Lei, foram reorganizadas e viram reforçado o seu papel no sistema de proteção português (Guerra, 2003; Amaro, 2008; Brigido, 2011).

desenrolando-se com base numa estrutura piramidal³¹⁸ e obedecendo ao princípio do localismo, da subsidiariedade, a intervenção judicial emerge como último recurso quando a intervenção social/administrativa não conseguiu solucionar o problema³¹⁹ ou, se preferirmos, se revelou impossível, inadequada ou insuficiente. Entenda-se esta organização em pirâmide, mediada por uma ordem crescente de formalidade, não como o resultado da existência de intervenções hierarquicamente mais ou menos importantes, mas porque há diferenciação no tempo, na natureza e nos efeitos da intervenção (Lúcio, 2015).

Não descurando a importância da proximidade, envolvimento comunitário como fator facilitador da resolução dos problemas, na base da organização da ação protetiva – intervenção de primeira linha – surgem as ECMIJ, ou seja, é à sociedade por via de um trabalho em parceria das creches, estabelecimentos de educação pré-escolar, escolas, autarquias³²⁰, IPSS's, ONG's, Hospitais (Núcleos Hospitalares de Apoio a Crianças e Jovens em Risco – NHCJR), Centros de Saúde (Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco – NACJR)³²¹, serviços locais dos CDSS, entidades policiais, projetos de intervenção comunitária, Rede Social/Conselho Local de Ação Social (CLAS), Núcleo Local de Inserção (NLI) do RSI, entre outras, que, em primeira instância, incumbe um papel informal de vigilância, controlo tendo em vista a prevenção primária (evitar a exposição a fatores de risco) e secundária (eliminar ou remover fatores de risco)³²², estando-lhes vedada a aplicação de medidas de promoção e proteção (art.º 38.º). Com a reforma de 2015, assistiu-se a um reforço do seu papel ao nível da prevenção.

De modo necessariamente sinóptico, pode-se referir que após a suspeita/deteção de uma criança em risco, as ECMIJ devem procurar recolher informação com vista à realização de um diagnóstico mais aprofundado. No caso de este confirmar a suspeita e exista aceitação da intervenção (em caso negativo, há

³¹⁸ Este tipo de estrutura revela certas similitudes com o Sistema belga. Tal como em Portugal, também, na Bélgica o bem-estar da criança e a sua proteção enquadram um “conjunto abrangente de políticas que formam uma pirâmide”. Explicitando, de acordo com Vyvey *et al*, em termos organizacionais, o modo de funcionamento do sistema revela “uma série de intervenções que partem de uma ampla gama de serviços de prevenção informais visando a promoção do bem-estar da criança (com um leque de serviços orientados para o apoio à família), até se chegar ao topo da pirâmide onde surgem serviços mais específicos e reativos de proteção à criança” (2014: 762).

³¹⁹ Mesmo antes da entrada em vigor da Lei este era um princípio já em prática, podendo-se dar como exemplo um estudo realizado em finais dos anos 90, onde se concluiu que a intervenção inicial junto de crianças maltratadas era em 80% das situações de natureza social e, somente, em 20% dos casos, de natureza judicial (Ferreira, 1998).

³²⁰ O apoio logístico, financeiro e administrativo ao funcionamento das CPCJ, tem vindo a recair em crescendo sobre os municípios, podendo estes, para efetivação dos mesmos, estabelecer protocolos de colaboração com os serviços e organismos do Estado (art.º 14.º). Uma das grandes novidades da reforma de 2015, foi o alargamento do apoio por parte dos municípios às vertentes financeira e administrativa, ampliando-se deste modo os apoios recebidos pelas CPCJ.

³²¹ Estes núcleos foram criados em 2008.

³²² Mais precisamente, de acordo com o art.º 7.º, as ECMIJ devem “promover ações de prevenção primária e secundária, nomeadamente, mediante a definição de planos de ação local para a infância e juventude, visando a promoção, defesa e concretização dos direitos da criança e do jovem”. As intervenções nestas duas dimensões ao trabalharem sobre os fatores de risco com o intuito de diminuir a sua incidência ou recorrência, visam, no fundo, reduzir as probabilidades de ocorrência dos perigos. Devendo ser acrescentado que, de acordo com um dos princípios ínsitos na Lei, quanto mais precoce for a intervenção, menores, em princípio, serão as sequelas físicas e/ou psicológicas. Daí a necessidade de as ECMIJ procederem com a maior celeridade possível (o que, em muitas situações, não acontece), à identificação de situações de risco de modo a procurar evitar a ocorrência do perigo ou, quando isto não for possível, que essas situações sejam sinalizadas numa fase inicial. Infelizmente, de acordo com Magalhães, “verifica-se, frequentemente, que uma primeira intervenção tem apenas lugar quando a situação já atingiu um nível de dano grave e irreversível para o menor e a sua família” (2005: 20). No entanto, em nossa opinião, será mais adequado o recurso à expressão «por vezes», do que «frequentemente».

lugar a uma comunicação à CPCJ), deve ser elaborado um *Plano de Intervenção e Apoio à Família* (PIAF). Se após a avaliação da sua execução, se concluir ter sido a intervenção suficiente, pode-se continuar a monitorizar a situação ou decidir pelo arquivamento, caso contrário deve ser feita uma comunicação à CPCJ.

Se do diagnóstico se concluir a existência de uma *situação de emergência*, i.e., *perigo atual ou iminente* para a vida ou de comprometimento da integridade física/psíquica da criança, levantam-se duas hipóteses. Dependendo da situação em si e da aceitação (ou não) da intervenção, poderá o caso ser encaminhado para a CPCJ (se não houver oposição à intervenção) devendo aplicar-se de imediato uma *Medida de Promoção e Proteção* (MPP) ou, então, agir-se com base nos «procedimentos urgentes na ausência do consentimento» (art.º 91.º)³²³, devendo diligenciar-se no sentido de assegurar a proteção imediata da criança e solicitar a intervenção do tribunal ou das entidades policiais³²⁴. O tribunal deve, no prazo de 48 horas, proferir uma decisão provisória no sentido de (i) confirmar as medidas anteriormente tomadas, aplicar uma MPP ou (ii) determinar o que tiver por conveniente em relação ao destino da criança (art.º 92.º). No fundo, incumbe ao tribunal a apreciação da retirada da criança e, consequente, validação (ou não) da mesma.

Coelho et all (2007), salientam alguns cuidados a ter na execução das retiradas urgentes, visto uma intervenção inadequada poder provocar não só danos psicológicos na criança, mas também dificultar o trabalho a ser realizado posteriormente com a família. Neste sentido, aconselham que não sejam os profissionais das CPCJ a mediar o processo, mas antes um assistente social que já tenha vindo a intervir com a família e que possa já conhecer a criança, de modo a que as relações anteriormente construídas possam contribuir para o minorar de uma retirada traumática. Esta proposta não é passível de operacionalização, visto as situações de perigo exigirem a sua intervenção. Isso não invalida que as próprias CPCJ a tomem em consideração, ou seja, devendo no ato de seleção do profissional que vai realizar a intervenção, ponderar com base não só (há que tomar em consideração a tipologia, o contexto da situação, buscando adequá-la ao perfil mais indicado), mas também na proximidade, nas relações que o mesmo já possa ter estabelecido com a criança e a família. Devendo acrescentar-se, ser esta questão mais complexa, quando as retiradas são realizadas pelas *Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais* (EMAT), dado nestas situações, na maioria dos casos, ser por esta via que se dá o primeiro contacto.

Sabendo que a retirada consubstancia um ato de violência psicológico/emocional para a criança (principalmente entre os três meses e os seis anos), os autores advogam a necessidade de haver uma formação, preparação prévia dos profissionais sobre o modo mais adequado de a efetuar. Assim sendo, consideram deverem as mesmas ser realizadas, preferencialmente, em casa, com privacidade, sendo

“importante encontrar forma de explicar à criança (e família) que ela não vai cortar os laços afetivos com os pais mas irá apenas, temporariamente, para um «lar» onde se sentirá protegida e onde terá mais condições de

³²³ Nestas situações não se aplica o princípio da subsidiariedade, dando-se logo início à intervenção judicial correndo o processo judicial de promoção e proteção os trâmites legais.

³²⁴ Dados os contornos destas situações, a sua presença (sempre que possível, com a maior discricção) revela-se de extrema importância por forma a tornar executáveis e seguros os procedimentos a executar.

educação e apoio, uma vez que os pais se encontram com «problemas ou dificuldades», só até a situação estar resolvida, permitindo os contactos com eles (nos caso em que tal seja viável)” (Coelho et all, 2007: 6).

Por outras palavras, os assistentes sociais deverão estar cientes de “que da sua ação não pode decorrer nem um perigo maior para a criança, nem um perigo, ainda que menor, para os próprios profissionais ou para terceiros” (AAVV, 2011: 164). Quanto ao local de acolhimento da criança, realçam, igualmente, a importância da existência de uma equipa técnica qualificada que continue a acompanhar a criança, prestando-lhe um apoio psicoterapêutico regular que promova uma vinculação reparadora de modo a permitir “à criança menor sofrimento e melhor aceitação das orientações e terapias propostas, uma vez que se sentiria *especial* para alguém” (Coelho et all, 2007: 7, sublinhado no original).

Do enunciado pode-se, então, concluir que, quando a intervenção das ECMIJ não for possível ou adequada e suficiente³²⁵ a remover o perigo ou quando este for atual ou iminente, devem as mesmas sinalizar/encaminhar as situações, passando-se, então para um segundo nível da pirâmide, onde a intervenção passa a ser da competência da CPCJ territorialmente competente³²⁶.

Das 38628 comunicações de situações de perigo identificadas pelas CPCJ em 2014, destacam-se como entidades sinalizadoras os estabelecimentos de ensino (27,1%)³²⁷ e as autoridades policiais (25,5%) (CNPCJR, 2015). Relativamente a estes dados, gostaríamos de tecer duas considerações. Com já foi dito, no caso das ECMIJ, por vezes, assiste-se a uma sobressinalização. Não é cumprido o princípio da subsidiariedade e/ou por excesso de zelo, prática defensiva, quando têm conhecimento de situações comunicam imediatamente visando assim desresponsabilizar-se, ou seja, até certo ponto, pode-se afirmar que as “entidades públicas, solidárias e privadas tendem a localizar nas CPCJ a instância de intervenção adequada e, por extensão, exclusiva na proteção de crianças (Torres et all, 2008: 162). Em conexão com este aspeto, somos de opinião de que a situação poderia ser invertida se, por exemplo, a montante nas escolas existissem equipas técnicas com profissionais competentes para trabalhar as situações de risco das

³²⁵ Passados dois anos da entrada em vigor da Lei, Guerra (2003; 2004) dava conta de alguns problemas onde situações de absentismo escolar estavam a ser encaminhadas diretamente para os tribunais sem que tivesse ocorrido a devida intervenção por parte das ECMIJ o que, na prática, significava uma distorção do sistema. Indiciando a continuação do problema, o autor reafirma a situação em 2016 (Guerra, 2016). Aqui encontramos-nos perante o desrespeito do princípio da subsidiariedade por via de uma sinalização indevida a uma instância superior. Segundo Torres et all (2008), este tipo de práticas contribui significativamente para o aumento do volume processual – entre 2003 e 2006, cerca de 6% dos processos arquivados liminarmente pelas CPCJ tiveram como causa o desrespeito deste princípio. Num estudo mais recente, assistentes sociais deram, igualmente, conta de algumas dificuldades de funcionamento das ECMIJ por falta de recursos humanos, materiais e logísticos (Ferreira, 2009: 83). No mesmo sentido podemos convocar Leandro (2015), para quem ainda tem de ser feito um esforço significativo visando uma aceitação generalizada do sistema de proteção, visto o mesmo apresentar inovações culturais e procedimentais, designadamente por via do princípio da subsidiariedade, que rompem com uma tradição de intervenção predominantemente judicial. De notar, que este tipo de atuação por parte das ECMIJ pode, também, ser apreendido como uma estratégia de salvaguarda das próprias entidades, na medida em que com o encaminhamento buscam desresponsabilizar-se da necessidade de intervirem nessa situação.

³²⁶ Em 2014 encontravam-se instaladas no país 308 CPCJ, contando com 5058 membros a exercer funções (CNPCJR, 2015).

³²⁷ Chamando a atenção para a importância da preparação dos diferentes atores no reconhecimento dos sinais de maus-tratos, de acordo com Magalhães, a escola consubstancia-se como “um dos espaços mais importantes relativamente às efetivas medidas de controlo e de prevenção dos maus-tratos. [...] Daí que os primeiros sinais de alarme de grande parte das situações de maus-tratos em crianças e jovens sejam detetados nas escolas, sendo o professor, ou outro profissional do contexto escolar, uma das principais vias de socorro da criança ou jovem vítima de maus-tratos” (2005: 87).

crianças, ou seja, embora, existam em muitas escolas psicólogos, no que ao Serviço Social diz respeito, deparamo-nos com uma gritante falta de profissionais. Estes, em conjugação com técnicos de outras áreas e os professores/educadores, poderiam, em última instância, fazer um trabalho meritório a favor da promoção e proteção dos direitos das crianças. Neste sentido, pensamos ser necessário uma consciencialização da sociedade para esta questão, ou seja, para além de paradoxal, não é suficiente manifestar espanto por um profissional a desempenhar funções numa CPCJ ter a seu cargo centenas de processos e, depois, nada dizer sobre os agrupamentos de escolas com mais de mil alunos com um ou nenhum profissional a desempenhar funções nesta área.

A melhoria qualitativa da intervenção das ECMIJ poderia ser promovida por parte da CNPCJR³²⁸ por via de uma maior colaboração ao nível da formação em diferentes domínios, “quer relativamente às suas funções de promoção e de prevenção do risco e do perigo, quer às de reparação, em primeira linha, das situações de perigo, quer ainda como responsáveis concretos de execução de medidas de promoção e proteção, podendo emitir recomendações sobre estas matérias” (Guerra, 2016: 52).

Tanto no caso das ECMIJ, como das CPCJ, por um lado, a sua intervenção encontra-se dependente do consentimento³²⁹ dos pais ou representante legal ou, se preferirmos, dos detentores das *responsabilidades parentais* e, atribuindo-lhe um certo grau de autonomia, da não oposição dos jovens com idade igual ou superior a 12 anos³³⁰. Por outro, quando ante situações de perigo decorrentes de factos que constituam crime, devem os mesmos ser imediatamente comunicados ao Ministério Público ou às entidades policiais (art.º 70.º). Embora sejam admitidas exceções à obtenção de consentimento, um dos problemas detetados por Torres *et al* (2008) ao nível da intervenção, foi o da existência de CPCJ que, de um modo defensivo e incongruente, não desencadeavam qualquer tipo de ação sem o obterem. Quer dizer, embora nos encontremos perante uma interpretação da Lei, revela uma prática que “se desenvolve de forma generalizada porque as comissões receiam que as suas ações sejam consideradas ilegítimas pelo Ministério

³²⁸ Com a revisão de 2015, passou a denominar-se *Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens* – CNPDPCJ (cf. Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto).

³²⁹ O modelo português (onde a promoção e a proteção dos direitos da criança toma por base uma intervenção consentida) encontra-se próximo dos adotados no Canadá e na Bélgica, por contraposição aos da Inglaterra, Alemanha, Itália, Suécia e Estados Unidos que “não fazem depender a intervenção na promoção do direito da criança do consentimento” (Ferreira, 2009: 118).

³³⁰ Não obstante o já termos aventado anteriormente, pensamos ser importante explicar um pouco melhor o porquê de a Lei exigir, em inúmeras situações, a existência de acordo/consentimento para a intervenção. Para além de assentar no princípio da responsabilidade parental, segundo Borges (2011), a ausência dessa exigência poderia conduzir à declaração de inconstitucionalidade da intervenção, porquanto, de acordo com o n.º 5 e n.º 6 do art.º 36.º da CRP, a intromissão na esfera da família pressupõe a coexistência de dois requisitos, nomeadamente o não cumprimento dos deveres fundamentais dos pais para com os seus filhos e que a mesma ocorra mediante decisão judicial. A única exceção permitida pela LPCJP é a dos «procedimentos urgentes» onde, com base no princípio «do estado de necessidade», se admite que a existência de um perigo atual ou iminente “justifica a lesão do interesse constitucional dos pais quanto ao exercício dos seus direitos parentais sobre a criança” (2011: 312-313). À argumentação jurídica de constitucionalidade, deve ser acrescentada uma outra razão para a existência do consentimento, a mesma prende-se com eficiência e eficácia da intervenção, ou seja, o mesmo adquire uma importância estratégica conexa com a “essencialidade, para o êxito da intervenção, da adesão informada, motivada e confiante dos pais, e da criança. É este mais um fator que fundamenta a importância decisiva da qualidade relacional ao nível ético, empático e técnico, da intervenção da CPCJ, também neste aspeto” (AAVV, 2011: 104).

Público” (2008: 51)³³¹. Segundo os autores, a incongruência referida é tanto maior quando perante casos de maus-tratos, abuso sexual, negligência grave, porquanto essa exigência pode comprometer a investigação, i.e., qual a lógica de pedir autorização a pais que abusam sexualmente dos seus filhos ou os agridem?³³² Em suma, quando a gravidade da situação o aconselhe e, tendo presente, que ante a colisão de direitos, deve prevalecer o interesse superior da criança, deveriam as CPCJ poder desencadear algumas ações sem que as mesmas fossem consideradas ilegítimas. Segundo os autores, é possível que nos encontremos perante um dos efeitos nefastos das indicações da CNPCJR no sentido de uma maior *formalização dos procedimentos*.

Com a revisão da legislação de 2015, a situação da necessidade (ou não) do consentimento, tornou-se mais clara com a inovação introduzida pelo preceituado da alínea b) do art.º 11.^º³³³, facilitando desta forma a intervenção das CPCJ. Deste modo, segundo a interpretação de *Guerra*, no caso do abuso sexual, para a intervenção judicial ter lugar

“basta a mera imputação do facto ou a formulação da queixa contra alguém desse comportamento já que a intenção do legislador é evitar que, em situações de abuso sexual intrafamiliar [...], possa existir contemporaneamente um processo de promoção e proteção numa CPCJ e um processo criminal, *impondo a judicialização do 1.º*, à luz do prejuízo que a experiência tem demonstrado resultar do atual sistema para o superior interesse da criança” (*Guerra*, 2016: 45, sublinhado no original).

Tendo presente que, em muitas situações o tempo corre contra a segurança das crianças, do referido pode-se, então, concluir que, com o fito de agilização dos processos e, conseqüente, proteção da criança o mais rapidamente possível, com esta reforma o acompanhamento inicial dos casos de abuso sexual nos contornos anteriormente enunciados passaram da alçada das CPCJ para os Tribunais. Quer dizer, quando, por exemplo, as ECMIJ suspeitarem de uma situação desse teor, devem comunicar diretamente ao Ministério Público, devendo o mesmo ocorrer nos casos em que a denúncia seja feita à CPCJ.

A qualidade da intervenção encontra-se dependente da existência de uma intervenção articulada entre os dois primeiros patamares do sistema. Deste modo, consubstanciando-se como um elemento nodal de todo o sistema, as CPCJ funcionam “nas modalidades de comissão alargada, vocacionada para desenvolver ações de âmbito geral de promoção dos direitos e de prevenção [primária, a montante – MM] das situações de perigo³³⁴, e de comissão restrita com competências para intervir [prevenção terciária (remover o perigo, prevenir recaídas) e reparadora (minorar os seus efeitos) – MM] nas situações concretas em que uma criança ou jovem está em perigo³³⁵ – segundo uma filosofia de potenciação de intervenções flexíveis e articuladas, obedecendo a uma lógica de governo integrado. Quando os dois níveis anteriores

³³¹ No âmbito do exercício das suas funções de controlo/garantia da legalidade dos atos e da defesa, promoção dos interesses/direitos da criança.

³³² Esta situação foi apontada como um dos problemas com que os assistentes sociais se deparavam no estudo realizado por *Ferreira* (2009).

³³³ De acordo com o mesmo, a intervenção judicial tem lugar quando “a pessoa que deva prestar consentimento, nos termos do artigo 9.º, haja sido indiciada pela prática de crime contra a liberdade ou a autodeterminação sexual que vitime a criança ou jovem carecidos de proteção, ou quando, contra aquela tenha sido deduzida queixa pela prática de qualquer dos referidos tipos de crime”.

³³⁴ Para a análise crítica do funcionamento das comissões alargadas, cf. *Loulé* (2010).

³³⁵ Cf. Proposta de Lei n.º 265/VII, de 17 de abril de 1999.

falharam, não foram suficientes no alcance dos objetivos ou a sua intervenção não tenha sido legalmente possível, a intervenção passa para a alçada do Estado através dos Tribunais³³⁶.

Na modalidade restrita³³⁷, funcionando em permanência (disponibilidade imediata, sempre que necessário), é desejável que a formação dos diferentes elementos seja “variada por forma a garantir-se a interdisciplinaridade, privilegiando-se, entre outras, as formações na área das Ciências Sociais e Humanas (Serviço Social, Psicologia, Saúde, Direito, Educação, etc.)” (AAVV, 2011: 102). De igual forma, são salientadas as vantagens de, na sua composição, se tomar em consideração a *interinstitucionalidade* com o fito de “trocar experiências e estabelecer intercâmbios de ação e de atividade entre os vários organismos de utilidade pública que se dedicam à promoção e proteção da criança/jovem” (Borges, 2011: 111; Leandro, 2015). Em suma, não só (também na sua modalidade alargada), mas em especial nesta modalidade, a sua composição deve ser pensada de modo a poder-se tirar partido das sinergias emanadas das diferentes competências reunidas. No ano de 2014, em 41 (13,3%) das 308 CPCJ instaladas não havia assistentes sociais a trabalhar na comissão restrita, um ano depois essa falha foi sinalizada por 38 CPCJ (12,3%) (CNPCJR, 2015; CNPDPCJ, 2016).

Ainda dentro do segundo nível de intervenção a CPCJ, após ter conhecimento de situação de uma criança em perigo, abre um processo individual de promoção e proteção, devendo proceder a *diligências sumárias* junto de quem fez a sinalização no sentido de recolher informações tendo em vista o esclarecimento, confirmação ou infirmação da mesma (art.º 94.º). Se essa análise evidenciar uma *situação de emergência*, deve-se agir nos termos do art.º 91 ou aplicar MPP cautelares com base no art.º 37.º. A este respeito interessa referir que estas situações de perigo iminente, segundo Torres et al (2008), propugnam o surgimento de tensões na prática quotidiana das CPCJ. Quer dizer, excetuando os casos de crimes públicos onde a intervenção do Ministério Público é obrigatória, as outras situações são mediadas por dificuldades derivadas tanto da capacidade técnica do diagnóstico, como da legitimidade da intervenção, ou seja,

³³⁶ No topo da intervenção piramidal, os tribunais são assessorados pelas EMAT da Segurança Social. Exercendo um papel mediador entre a esfera judicial e os contextos experienciais de vida da criança, a estas equipas, com uma forte representatividade de assistentes sociais, compete o apoio técnico às decisões dos tribunais, o acompanhamento da execução das medidas judiciais de promoção e proteção aplicadas e o apoio às crianças nas diferentes fases do processo judicial, nomeadamente por intermédio da elaboração de informações ou relatórios sociais sobre a criança e o agregado em que se encontra inserido, da intervenção nas audiências judiciais e participação nas diligências judiciais de instrução (cf. art.º 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro).

³³⁷ Podendo ser considerado um serviço de intervenção técnica, de acordo com o art.º 21.º, quando em face de situações de perigo, é da sua competência: (i) atender e informar as pessoas que se dirigem à comissão de proteção; (ii) decidir da abertura e da instrução do processo de promoção e proteção; (iii) apreciar liminarmente as situações de que a comissão de proteção tenha conhecimento, decidindo o arquivamento imediato do processo quando se verifique manifesta desnecessidade de intervenção; (iv) proceder à instrução dos processos; (v) solicitar a participação dos membros da comissão alargada nos processos referidos na alínea anterior, sempre que se mostre necessário; (vi) solicitar parecer e colaboração de técnicos ou de outras pessoas e entidades públicas ou privadas; (vii) decidir a aplicação e acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção, com exceção da medida de confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a adoção; (viii) praticar os atos de instrução e acompanhamento de medidas de promoção e proteção que lhe sejam solicitados no contexto de processos de colaboração com outras comissões de proteção; (ix) informar semestralmente a comissão alargada, sem identificação das pessoas envolvidas, sobre os processos iniciados e o andamento dos processos pendentes.

“são as situações emergenciais aquelas que mais mobilizam as atenções públicas e é, de facto, em torno delas que as CPCJ mais claramente se confrontam com as necessidades e exigências de intervenção. Mas é precisamente nessas situações que se lhes colocam problemas de capacidade técnica e de legitimidade jurídica para a intervenção. Esta tensão, frequentemente apresentada sob forma de um dilema a resolver pelas CPCJ, ou é superada pela judicialização da intervenção ou por uma ação do tipo voluntarista, realizada nos limites da capacidade técnica e jurídica das CPCJ. Na verdade, a tensão radica no próprio modelo jurídico do sistema de proteção e a sua superação só poderá ocorrer no quadro da clarificação e reforço da capacitação técnica [...] e jurídica (nomeadamente, na restrição do princípio do consentimento)³³⁸ das CPCJ” (Torres et all, 2008: 163).

Se com base nas diligências sumárias se confirmar uma situação de perigo, mas sem os pressupostos, a gravidade anteriormente referidos, deve ser nomeado³³⁹ um *coordenador de caso*³⁴⁰ e solicitado o consentimento/não oposição da criança para a intervenção aos detentores da responsabilidade parental. E, se houver assentimento, proceder à realização do diagnóstico/avaliação da situação. Este primeiro contacto com a família pode ser feito de várias formas, nomeadamente através de visitas domiciliárias, da mediação de outros agentes a trabalhar na comunidade, convocatórias escritas, entre outras.

Fazendo uma análise comparativa entre os anos de 2001 e 2006, Torres et all (2008), constataram a existência de mutações a este nível, ou seja, indiciando uma burocratização/formalização da intervenção, assistiu-se a uma diminuição das visitas domiciliárias (32% para 20,4%) e do contacto por via de outros agentes (27% para 2%), por contraposição às convocatórias escritas que viram a sua representatividade passar de 27% para 72,7%³⁴¹. De acordo com os autores, estes dados, podendo ser ilustrativos de um “maior distanciamento das CPCJ face à comunidade envolvente”, acabam por ter “como efeito perverso o afastamento de um modelo de proximidade que presidiu à constituição das próprias CPCJ como um fator positivo e previsivelmente potenciador do sucesso da intervenção – com a consequência negativa de não proporcionar o conhecimento aprofundado das situações que as problemáticas em causa exigem”. A acrescer a isto, regista-se, igualmente, um aumento da morosidade dos processos (dilatando-se significativamente o tempo entre o momento da sinalização e abertura do processo), dada a não resposta aos primeiros contactos, ou seja, “por vezes, só comparecem ao fim da 3ª convocatória que é feita pelas forças de segurança. Esta situação, além de causar atrasos nos processos das comissões, pode ser geradora do agravamento das situações de perigo/risco em que se encontram as crianças” (2008: 23; 62).

³³⁸ Como vimos, esta situação foi resolvida com a última revisão da Lei (no caso do abuso sexual, quanto aos maus-tratos e à negligência agravada, a situação mantém-se).

³³⁹ Quanto aos critérios para atribuição do processo, de acordo com os dados relativos ao ano de 2014, os principais foram respetivamente a valência técnica (28,4%), o tipo de situação de perigo (27,1%), a disponibilidade dos técnicos (24%) e o número de processos por técnico (18,7%) (CNPCJR, 2015).

³⁴⁰ A partir de 2015 passou a denominar-se *gestor de processo*. Vendo o seu papel reforçado, passou a ter a incumbência de “mobilizar os intervenientes e os recursos disponíveis para assegurar de forma global, coordenada e sistémica, todos os apoios, serviços e acompanhamento de que a criança ou jovem e a sua família necessitam, prestando informação sobre o conjunto da intervenção desenvolvida” (art.º 82.º-A).

³⁴¹ Esta tendência manteve-se nos anos seguintes – “a forma de contacto com os pais mais utilizada [em 2012] foi o contacto escrito, 85,6% (249) valor próximo de 2011, 85,7% (246), seguido pela visita domiciliária, 8,9% (23), e do contacto telefónico 7,9% (21)” (CNPCJR, 2013: 67).

Como já foi enunciado, se for prestado consentimento e não houver oposição da criança deve, de seguida, ser realizada uma avaliação diagnóstica com o intuito de recolher “toda a informação sobre a criança e sua família, indispensável para aferir da necessidade de aplicação, ou não, de medida de promoção e proteção, e sendo caso disso, decidir sobre qual a mais adequada que será operacionalizada” (AAVV, 2011: 107)³⁴².

Em termos de orientações³⁴³, preconiza-se a realização do diagnóstico com base no *modelo ecológico de avaliação do risco* por nós já referido³⁴⁴. Com o mesmo pretende-se munir todos os intervenientes com uma linguagem, metodologia, comuns facilitadoras da deteção de crianças em situação de risco ou perigo. Sustentando-se no desenvolvimento de uma intervenção interinstitucional e interdisciplinar, o modelo permite a realização de um diagnóstico holístico onde são tomados em consideração de modo inter-relacionado não só os *fatores de risco*, mas também os *fatores protetores*, i.e.,

“face a uma potencial situação de risco ou de perigo, o gestor de caso da entidade responsável pela coordenação de todo o processo, articula com a família, a criança e todas as entidades relevantes, com vista à elaboração de um diagnóstico e respetivo plano de intervenção, que deverá incidir sobre os três principais domínios do modelo - as *necessidades desenvolvimentais da criança*, as *competências parentais* das famílias e os *fatores familiares e ecológicos* - e respetivas dimensões” (Canhão, 2007: 10; AAVV, 2011, sublinhado nosso)³⁴⁵.

Em suma, um diagnóstico realizado de acordo com este modelo, ao abordar o sistema pais-criança-ambiente, deve fornecer informações sobre: (i) as necessidades da criança que precisam de ser respondidas; (ii) as capacidades que os detentores das responsabilidades parentais possuem para cuidar da criança e (iii) os impactos dos fatores familiares e ambientais sobre a criança.

Do até agora referido, facilmente se conclui que as CPCJ “são atualmente as instituições por excelência que aplicam o modelo de proteção, através de medidas de promoção e proteção” (Ferreira, 2009: 79) ou, segundo Torres et al (2008), o rosto do sistema de proteção português. Consequentemente, interessa, então, perceber um pouco melhor como a Lei alvitra as possibilidades de operacionalização das mesmas. Antes de mais, interessa sinalizar, por um lado, que com a adoção das MPP se visa o alcance de

³⁴² Convém notar que, de acordo com o art.º 37.º, as CPCJ podem, a título cautelar, aplicar por um período máximo de 6 meses (podendo ser prorrogada por despacho fundamentado) as medidas (da sua competência) previstas na Lei enquanto procedem à realização do diagnóstico e à definição do encaminhamento subsequente. Segundo entendimento de Guerra, o prazo de duração máxima deve ser meramente indicativo. Assim, esgotado o prazo e havendo razões ponderosas, não deverá cessar a medida, mas, antes, ser prorrogada de modo fundamentado, visto que, “atendendo à natureza e finalidades da intervenção de proteção, bem como aos seus princípios orientadores, afigura-se-nos que nos casos em que a efetiva proteção da criança impõe a manutenção da medida cautelar, sob pena de se voltar a coloca-la na situação de perigo que desencadeou o processo, a prorrogação da execução da medida deve ser admitida” (2016: 90).

³⁴³ A partir de 2007 apostou-se na qualificação do sistema de proteção, designadamente por intermédio do aprofundamento das parcerias intersectoriais, a adoção de instrumentos estruturantes da intervenção por via da informatização dos processos de promoção e proteção e a conceção de guiões de procedimentos. Em 2011 viriam, então, a ser publicados vários *Guia de Orientações* com o objetivo de qualificar a intervenção de diferentes setores/profissionais que entram em contacto com crianças, designadamente a educação, saúde, ação social e forças de segurança (AAVV, 2011). Voltaremos a este assunto.

³⁴⁴ Este modelo é decalcado do modelo utilizado pelo governo inglês a partir de 2000 – o *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*.

³⁴⁵ Para uma explicitação da operacionalização dos domínios e das dimensões do modelo, cf. Canhão (2007).

diferentes objetivos, consoante o contexto de envolvimento da criança, i.e., (i) afastar o perigo em que se encontra, (ii) proporcionar-lhe as condições necessárias à proteção e promoção do seu bem-estar e desenvolvimento, (iii) garantir a recuperação física e psicológica da criança vítima de exploração ou abuso (art.º 34.º).

Por outro lado, tendo presente, como se pode deduzir do até agora referido, que o *consenso* é um dos pilares mediadores do sistema, visto, segundo a Lei, somente o tribunal possuir autoridade/legitimidade para intervir e/ou legalizar uma intervenção sem o consentimento informado, a operacionalização das MPP pressupõe a celebração de um *Acordo de Promoção e Proteção* (APP) a ser firmado entre todos os implicados na execução da medida³⁴⁶. Plasmando a existência de um compromisso, o mesmo deve ser o resultado de um processo negocial³⁴⁷ a partir do qual deverá ser delineado um *Plano de Intervenção* (PI) onde devem constar não só as ações tendentes à promoção dos direitos e à proteção das crianças, mas também as medidas necessárias ao acompanhamento, monitorização do mesmo³⁴⁸, por forma a permitir a avaliação dos progressos e dos resultados da aplicação das medidas. Consequentemente, pode-se afirmar que o PI se consubstancia como um elemento de extrema importância a partir do qual o gestor de processo deve orientar e imprimir as dinâmicas necessárias à boa execução das medidas.

Quanto às MPP propriamente ditas, buscando plasmar uma abordagem integrada dos direitos da criança, de acordo com o art.º 35.º, encontramos medidas a serem executadas³⁴⁹, por um lado, (i) *em meio natural de vida*: apoio junto dos pais; apoio junto de outro familiar; confiança a pessoa idónea; apoio para autonomia de vida; e, por outro, (ii) *em regime de colocação*: acolhimento familiar³⁵⁰; acolhimento residencial; quanto à medida relativa à confiança a pessoa selecionada para adoção ou a instituição com vista a futura adoção, sendo da competência exclusiva dos tribunais, “foi considerada a executar em meio natural de vida se revestir a modalidade ‘confiança a pessoa selecionada para adoção’ e medida a executar

³⁴⁶ Um dos problemas revelado pelo estudo de *Torres et all* (2008), foi a fraca implicação das ECMIJ na execução das MPP, uma situação especialmente evidente e preocupante nas medidas a serem executadas em meio natural de vida.

³⁴⁷ De acordo com *Guerra et all* (2014), *AAVV* (2011), a decisão negociada é sempre preferível à decisão judicial imposta, visto se consubstanciar como um elemento facilitador da implementação da medida, principalmente nos casos em que se envereda pelo apoio junto dos pais. Logo, “é fundamental que os subscritores do acordo fiquem totalmente esclarecidos quanto ao sentido e alcance dos compromissos assumidos e objetivos traçados na decisão negociada, de modo a evitar dúvidas que comprometam a efetiva observância dos seus termos” (2014: 74-75).

³⁴⁸ De modo esquemático, do PI devem constar os seguintes elementos base: (i) situação de perigo e objetivos da intervenção; (ii) operacionalização da MPP aplicada através do respetivo APP; (iii) intervenções e recursos necessários para superar a situação de perigo; (iv) calendarização da intervenção; (v) coordenação e monitorização da intervenção (*AAVV*, 2011: 302).

³⁴⁹ Elencadas das menos graves para as mais graves, porquanto, à medida que se avança nas do primeiro grupo ou se passa para as do segundo, mais profundas serão, em princípio, as mudanças na vida da criança. Para uma interpretação similar na adoção das medidas por parte dos assistentes sociais, cf. *Brigido* (2011).

³⁵⁰ De acordo com a reforma de 2015, deve-se privilegiar esta medida por comparação ao acolhimento residencial, em especial nas crianças até aos 6 anos (n.º 4 do art.º 46.º). Segundo a opinião de *Guerra*, podendo ser considerada uma das grandes novidades dessa reforma, a mesma permite o retirar de duas conclusões – “é o reconhecimento de que a criança se desenvolve melhor nos primeiros anos de vida em ambiente familiar e não institucional ou residencial. Deixa de se pensar o acolhimento familiar como uma medida que deva ser necessariamente uma antecâmara do regresso à família de origem” (2016: 103). Em reforço do enunciado, pode-se acrescentar que o mesmo se consubstancia como uma “resposta que acredita no funcionamento da família, como prestadora de serviços de proteção e bem-estar. Este permite criar uma convivência entre a criança e uma família, diferente da sua família biológica, que assume o papel de protetora, e de lhe garantir o sustento e desenvolvimento de forma integral” (*Ferreira*, 2009: 196-197).

em regime de colocação se consistir em ‘confiança a instituição com vista a futura adoção’” (Borges, 2011: 141; Guerra, 2004; 2016).

Recordando o já anteriormente referido, da interpretação da Lei pode-se concluir que as medidas do primeiro grupo devem prevalecer sobre as do segundo, podendo-se, portanto, afirmar que na composição desta taxinomia se tomou “por referência o envolvimento da família, enquanto célula natural capaz de se reabilitar e da comunidade que deve encontrar nela própria as sinergias necessárias à proteção das suas crianças e jovens, envolvendo-se de forma comprometida e integrada, na execução e eficácia das medidas” (Guerra, 2003: 65). Garantida a segurança da criança, priorizando o seu interesse superior, e excetuando as situações em que a salvaguarda deste o desaconselhe, devem, então, enveredar-se todos os esforços, nomeadamente por intermédio da prestação de apoios de natureza psicopedagógica, social e/ou económica, bem como, quando se justificar, ações de educação parental³⁵¹, no sentido procurar potenciar o papel da família de modo a permitir a manutenção da criança no seu seio ou, nos casos em que tenha de ser retirada, promover o seu regresso.

Destarte, não descurando o critério de exequibilidade, segundo Guerra *et al* (2014) a escolha das medidas deverá atender aos princípios da: (i) *prevalência da família* – “privilegiando-se a integração da criança ou do jovem na família, acompanhada do apoio que traduza um efetivo trabalho com o agregado, [...] quando existam vínculos afetivos próprios da filiação e estes não se encontrem seriamente comprometidos”; (ii) *atualidade e proporcionalidade* – a intervenção “deverá ser apenas a necessária e adequada à situação de perigo existente no momento da decisão, interferindo na vida do menor e da sua família somente na medida do que for estritamente necessário a essa finalidade”; (iii) *responsabilidade parental* – intervindo “de modo a que os pais assumam os deveres para com os filhos”; (iv) *audição obrigatória e participação* – promovendo a efetiva participação de todos os envolvidos na tomada de decisões (2014: 71-72).

O estudo realizado por Torres *et al* (2008), cobrindo os anos de 2000 a 2006, revelou uma clara supremacia da adoção de medidas em meio natural de vida. Ao longo dos 7 anos analisados, observou-se um padrão constante com esse tipo de medidas a serem aplicadas em 90% dos processos instaurados³⁵². Dados mais recentes da avaliação da atividade das CPCJ, relativos ao ano de 2014, confirmam que, seguindo uma tendência de vários anos, na prática quotidiana a escolha das medidas tem vindo recair predominantemente sobre as enquadradas pela primeira tipologia. Da totalidade das medidas aplicadas pelas CPCJ durante esse ano a nível nacional, a grande maioria, 89,9% (Ni=33156), corresponderam a medidas executadas em meio natural de vida, por contraposição a 10,1% (Ni=3737) de medidas executadas em regime de colocação.

Ao tomarmos em consideração cada medida *de per se*, a medida mais aplicada foi o apoio junto dos pais com uma representatividade de 77,4%, seguindo-se o apoio junto de outros familiares (10,3%), o

³⁵¹ Para uma explanação dos diferentes tipos de apoio, cf. art.º 11.º, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro; AAVV (2008).

³⁵² Para dados similares relativos ao ano de 2009, cf. CNPCJR (2010); Ferreira (2009); Loulé (2010).

acolhimento residencial (9,8%), a confiança a pessoa idónea (1,5%), o apoio para autonomia de vida (0,7%) e o acolhimento familiar (0,3%) (CNPCJR, 2015).

Para além do referido, o que estes dados revelam é a negação de um estereótipo onde as CPCJ emergem como instituições coercivas e penalizadoras. Isto é, uma representação negativa, imagem enraizada não só naquelas famílias alvo da intervenção das comissões, como, até certo ponto, da sociedade em geral, que aponta no sentido de o principal objetivo das CPCJ *ser* ou *dever ser* o de *retirar as crianças às suas famílias* (Loulé, 2010; Martins, 2015). Pelo contrário, a análise desencadeada, facilmente permite a conclusão de que o sistema de proteção português se encontra mais próximo do modelo de *promoção do bem-estar* característico da Europa continental, por contraposição ao sistema do Reino Unido anteriormente analisado, inserido no modelo anglo-saxónico centrado na *proteção da criança*. Isto é, em nossa aceção, como pensamos já ter ficado claro, encontramos-nos face a dois modelos de bem-estar da criança diferenciados. Por um lado, o Reino Unido revela um sistema dualista focalizado na criança em risco, onde a preocupação prima se centra na prevenção do risco e as necessidades da criança e da sua família são trabalhadas num plano separado. Por outro lado, em Portugal encontramos-nos mais próximos (pelo menos ao nível da estruturação e organização) de um sistema holístico focado nas necessidades da criança e família, apostando-se, numa visão de *continuum*, na prevenção e no apoio à família como estratégia para evitar a ocorrência do perigo.

Ao longo das exegeses até agora desenvolvidas temos vindo, a espaços, a sinalizar algumas das problemáticas que perpassam o sistema de proteção português. Gostaríamos de seguida, de apontar mais alguns aspetos que, no decorrer dos anos, têm vindo a ser pontuados por diferentes autores. Antes de avançarmos será importante, no entanto, realçar que, não obstante as limitações, condicionalismos mediadores do seu agir quotidianos, a experiência e o trabalho desenvolvido ao longo dos anos pelas CPCJ no âmbito do modelo de proteção português é algo com que nos devemos congratular.

Uma primeira dimensão a salientar, prende-se com um aspeto que nos tem merecido alguma preocupação ao longo dos anos. Estamos a referir-nos em concreto a fragilidades reveladas pelo sistema no concernente à observância do princípio da *não-revitimização da criança*. O seu acatamento pressupõe uma boa interligação entre as intervenções social e judiciária³⁵³, desde logo por via de todo um conjunto de comunicações previstas na Lei. Só que na prática constata-se, por vezes, a existência de omissões ou demoras que colocam em causa a conexão desejada entre as duas dimensões do sistema. Paralelamente, não obstante a existência de todo um conjunto de normas tendentes a proteger a criança quando em face de situações de perigo que constituam crime, designadamente nos casos de maus-tratos, negligência grave e abuso sexual, em especial quando perpetrados pelos detentores das responsabilidades parentais, o que se verifica é que, em muitas situações, as decisões adotadas acabam por se traduzir em mais uma punição para a criança, visto ser ela – e não aquele que praticou o crime – a ser retirada do lar onde residia. Esta situação

³⁵³ Nas palavras de *Bolieiro* – “para que os sistemas – penal e de proteção – funcionem de forma efetivamente protetora imperioso se torna que se observem procedimentos de interação articulada que, embora respeitando os fins específicos da cada intervenção, sejam adequados a tutelar de modo integrado o interesse da vítima, *in casu* a criança vítima” (2010: 148).

foi salientada por alguns dos assistentes sociais que participaram no estudo de *Ferreira*, afirmando os mesmos que, por vezes, a Lei protege os agressores em vez das crianças, visto “em situação de perigo eminente, a criança é que é afastada do contexto em que vive e não o agressor” (2009: 119).

Retira-se a vítima, quando o bom senso aconselha que deveria ser o agressor a ser afastado (propugnando uma dupla vitimização – por quem agrediu os seus direitos e pelo sistema que a deveria proteger), com as consequências daí decorrentes, porquanto,

“o afastamento da família em consequência da revelação, pode constituir fonte de angústia e reforçar sentimentos de ambivalência face ao agressor, ou provocar mesmo um profundo sentimento de arrependimento pela descoberta. Para além da criança poder interpretar a institucionalização como uma punição dirigida a si, acrescida de uma potencial demissão da responsabilidade parental que reforça os sentimentos de abandono e de isolamento por parte daquela, é comum registar-se nesses casos resultados mais elevados nas escalas de psicopatologia e recuos na revelação, passando a criança a não colaborar com a justiça” (*Bolieiro*, 2010: 150-151)³⁵⁴.

Visando minorar as consequências negativas decorrentes do enunciado, *Bolieiro* (2010) aponta o que considera serem boas práticas. De entre as mesmas, podemos salientar, por um lado, a de evitar ao máximo sujeitar a criança a repetidas diligências que a possam afetar profundamente. Por outro lado, sabendo-se que as medidas de coação aplicadas ao arguido têm uma influência decisiva sobre as MPP a aplicar, a ponderação sobre as mesmas pela intervenção judiciária deve tomar em consideração o princípio de não-revitimização da criança, devendo optar-se, sempre que possível, por medidas que passem pelo afastamento e proibição de contactos ao arguido e, no mais breve espaço de tempo, serem comunicadas ao processo de promoção e proteção. A retirada da criança deve ficar reservada para as situações em que a mesma se revele como a única solução de proteção, pois, só desta forma, será possível diminuir uma vitimização secundária das crianças.

Na análise desenvolvida por *Amaro* (2008) sobre o sistema o autor identificava três problemas: (i) planeamento, coordenação e avaliação devidos, em grande medida, ao facto de as políticas de prevenção se encontrarem dispersas por diferentes ministérios; (ii) não obstante a existência de indícios de mudança, os fatores culturais e sociais ainda condicionavam a participação/envolvimento dos cidadãos no sistema; (iii) apesar de um esforço significativo, ainda existiam dificuldades ao nível da formação/qualificação dos diversos agentes a intervirem no sistema e, ao nível organizacional, sinaliza a inexistência de uma base de dados integrada onde constassem as informações recolhidas e trabalhadas pelas distintas entidades. Desta reflexão interessa realçar, pensamos, pela persistência das problemáticas, por um lado, os condicionalismos sinalizados ao nível das fragilidades conexas com as articulações necessárias ao bom funcionamento do sistema e, por outro, a necessidade de uma maior aposta na formação dos agentes intervenientes nos diferentes patamares da estrutura piramidal.

Nesse mesmo ano foi publicitado um outro estudo importante onde foi feito um diagnóstico e a avaliação das CPCJ ao nível nacional (*Torres et al*, 2008). A primeira avaliação externa e independente ao sistema de proteção português, podendo-se desde já afirmar a necessidade de prosseguir este tipo de estudos

³⁵⁴ Para uma leitura similar, cf. *Coelho et al* (2007), *Munro* (2009).

em profundidade. Com base no mesmo é possível dar conta de algumas das problemáticas que perpassavam o sistema de proteção português nos finais da primeira década do século XXI. Alguns deles, como teremos oportunidade de mostrar, ainda se mantêm ou, em determinadas dimensões, sofreram um agravamento.

Um dos problemas identificados e que, em última instância, contribui para a instabilidade da intervenção, remete para os recursos humanos, nomeadamente a *rotatividade* e a *insuficiência do tempo de afetação*. Relativamente ao primeiro, encontramos-nos perante uma questão complexa que influencia a qualidade da intervenção. Quanto maior a prática, maior será, em princípio, a aquisição de competências para saber lidar com um problema com que nos deparamos. Competências essas, em paralelo melhoradas se, a par do saber da experiência feito, houver um investimento na formação³⁵⁵, não só na intervenção junto de crianças, como de um modo genérico, em qualquer área de intervenção profissional³⁵⁶. Daqui se pode concluir que a elevada rotatividade coloca em causa tanto a qualidade da intervenção visando a proteção e a promoção dos direitos das crianças, como a confiança da sociedade em geral nessa mesma intervenção. Até 2015, o período máximo de exercício de funções era de 6 anos, com a revisão desse ano, de modo positivo, os comissários passaram a poder manter-se em funções por 9 anos, havendo ainda a possibilidade de, em casos excecionais, esse período poder ser prorrogado (art.º 26.º). O referido não significa, contudo, que o problema seja ultrapassado, pois, como refere *Brigido* (2011), um dos problemas recorrentes era o de muitos comissários não só, mas principalmente por razões aduzidas pelas suas entidades patronais não renovarem o seu mandato ao fim dos primeiros dois anos.

Quanto ao pouco tempo de afetação à comissão, como é lógico, esta questão transmuta-se num condicionalismo para a realização de uma intervenção adequada face às necessidades, pois, os profissionais “não têm tempo suficiente para realizar um diagnóstico mais aprofundado da situação, assim como efetuar um acompanhamento mais próximo junto das famílias e das crianças de modo a garantir o cumprimento do acordo de promoção e proteção” (*Torres et all*, 2008: 39). Devendo acrescentar-se ter sido até agora prática corrente e, salvo melhor opinião, ainda não se sentem mudanças a este nível, o facto de aos profissionais ser exigido por parte das entidades de origem que a sua ação nas comissões fosse secundarizada face ao seu desempenho nas mesmas³⁵⁷. *Borges* chegou a conclusões similares, referindo que esta situação para além

³⁵⁵ Segundo *Magalhães*, os profissionais a trabalharem com crianças, para além da formação específica, devem possuir competências na construção de relacionamentos e culturais, ou seja, “a) formação específica, de forma a dotá-los de capacidade técnica e experiência: inclusão desta matéria no currículo do curso; cursos e ações de formação; estágios; b) capacidades de relacionamento interpessoal: vida profissional e pessoal estabilizada; capacidade de aceitar os outros sem preconceitos; sociabilidade; interesse ativo pelas pessoas e pela procura de novas soluções; capacidade de se interessar pelos problemas das famílias sem se deixar envolver pessoalmente; c) competência cultural: conhecimentos sobre a forma como os fatores culturais influenciam o aparecimento da ocorrência dos maus-tratos; compreensão do conceito de família em cada cultura e das diferentes opções de vida baseadas nos fatores culturais” (2005: 105-106).

³⁵⁶ Nesta dimensão, pode-se dar como exemplo as necessidades de formação referidas pelos 885 elementos que participaram nas ações desenvolvidas pela CNPCJR em 2014, nomeadamente: 27,5% legislação e processo, 25,7% avaliação e diagnóstico, 19,1% parcerias e dinâmica de grupos, 15,6% planeamento estratégico/definição de objetivos e 12,2% aplicação informática (*CNPCJR*, 2015).

³⁵⁷ As conclusões de *Torres et all*, reforçam esta ideia – “a esmagadora maioria dos membros, com representação institucional, apresenta grande preocupação em não prejudicar quer o trabalho junto das suas entidades empregadoras, quer o trabalho afeto às CPCJ’s, multiplicando-se em esforços voluntaristas para responder às necessidades e delegando para horário pós-laboral algum do trabalho relacionado com informações sociais, relatórios, registos, visitas domiciliárias” (2008: 66); No mesmo sentido caminham as análises de *Loulé*, afirmando

de evidenciar as dificuldades extremas em que as comissões trabalham, revela o “pouco valor, dado pelas entidades representadas nas comissões, aos processos que têm por finalidade assegurar a proteção e a defesa da comunidade vindoura” (2011: 118). Os dados de 2014 relativos às dificuldades sentidas pelas CPCJ no seu funcionamento, vêm confirmar o referido destacando-se entre as mesmas: (i) a insuficiência de tempo afeto à CPCJ por parte dos membros (28,4%), (ii) ausência de priorização do trabalho pelas entidades representadas (25,6%)³⁵⁸ e a menor participação de alguns parceiros nos trabalhos da comissão (19,5%). Ao tomarmos em consideração o exercício de funções a *tempo parcial* na comissão restrita, verifica-se que a situação se complexificou, passando de 79,3% em 2013 para 91,6% em 2014 (CNPCJR, 2015). Quanto à insuficiência de tempo de afetação, pode-se acrescentar que, os dados do ano de 2015 confirmam esta situação, porquanto, na modalidade restrita, relativamente à disponibilidade semanal concedida aos seus membros pelos serviços de origem a maioria não ultrapassava as 14 horas, mais precisamente – 1 a 7 horas (44,1%) e 8 a 14 horas (24,5%) (CNPDPJ, 2016).

A revisão de 2015 procura inverter esta situação por via não só de uma maior vinculação das entidades representadas aos objetivos da comissão, mas também por intermédio da explicitação clara de o exercício das funções na CPCJ dever ter primazia sobre as atividades a desenvolver no seu local de trabalho, i.e., ser “prioritário relativamente às que exercem nos respetivos serviços e constituem serviço público obrigatório sendo consideradas, para todos os efeitos, como prestadas na profissão, atividade ou cargo do respetivo titular” (art.º 25.º). Se assim será, só a prática o poderá confirmar ou infirmar.

Ainda de acordo com os autores, a insuficiência de recursos humanos, a par da burocratização crescente dos procedimentos acaba por ter, também, outras repercussões negativas, porquanto, como facilmente se compreende, a correlação entre, por um lado, um elevado volume processual e, por outro, poucos recursos, redundam sempre num contexto complexo matizado por uma priorização dos casos de maior gravidade por contraposição aos menos graves. Ficando as crianças a perder.

Daqui decorre, naturalmente, uma secundarização do trabalho efetuado com as famílias já referido e que redundam noutra dimensão sinalizada como um dos pontos mais críticos da intervenção, i.e., o *acompanhamento, monitorização* das MPP. Mais uma vez, a falta de recursos, tanto humanos como logísticos, condicionava o acompanhamento regular das famílias, acabando o mesmo, às custas de uma intervenção de proximidade, por ser efetuado, muitas vezes, de modo irregular via telefone e no limite da revisão das medidas (visando a observância de formalidades). Esta situação, para além de condicionar a verificação do cumprimento do estipulado nos APP, inviabilizava um trabalho de qualidade, visto que, um espaço-tempo considerado essencial para uma intervenção no sentido da capacitação das famílias tendo em vista a promoção do bem-estar das crianças, não era rentabilizado por manifesta incapacidade humana dos

a autora de acordo com as informações recolhidas que “as comissões funcionam mal porque são constituídas, na sua maioria, por técnicos de outros serviços que não têm tempo para este trabalho. Muitas vezes, vêm para as reuniões – «e a única coisa que conseguem fazer é vir à reunião, olhar para o relógio e dizer que têm de ir trabalhar. Têm de ir trabalhar, mas nós estamos a trabalhar! Mas as pessoas vêm para as reuniões como se viessem cumprir calendário»” (2010: 130).

³⁵⁸ Em 2015 foi a dificuldade de funcionamento mais referida pelas CPCJ, vendo a sua representatividade aumentar para 28,5% (CNPDPJ, 2016).

profissionais responderem a todas as solicitações com que se deparam no seu quotidiano. O referido complexifica-se ainda mais quando se verifica a um *fraco envolvimento das famílias* derivado da

“ausência de reconhecimento de legitimidade das CPCJ por parte dos pais relativamente à intervenção das comissões, juntamente com os sucessivos e frequentes incumprimentos dos acordos celebrados. Em especial nas cláusulas referentes a tratamentos de desintoxicação de drogas ou álcool é notória a dificuldade dos pais na correção dos seus comportamentos” (Torres et al, 2008: 80).

Num estudo realizado sobre a liderança no contexto das CPCJ, Graça et al (2012) dão, igualmente, conta de alguns constrangimentos ao nível do seu funcionamento. Segundo as autoras, não obstante os esforços de melhoria, os recursos disponíveis continuavam a ser escassos face às necessidades sentidas. Perante esta realidade, a superação das dificuldades teria de passar pelo «investimento» ao nível local, ou seja, as autoras atribuem um papel importante aos elementos das equipas ao nível da prospeção de recursos. No fundo, em muitas situações, o encontrar de soluções para os problemas que surgem no quotidiano e, por consequência, a performance do trabalho realizado, encontravam-se dependentes da capacidade detida (ou não) pelos profissionais na mobilização das redes locais de recursos com vista a darem resposta às situações de crianças em risco. Por outras palavras, na aceção das autoras o sucesso do trabalho em equipa nas CPCJ “encontra-se muito dependente de fatores-chave tais como a habilidade da equipa, enquanto unidade, para refletir e analisar criticamente os recursos disponíveis para um caso concreto de maus-tratos ou negligência e da capacidade do líder para obter e gerir os recursos necessários tendo em vista a eficácia do trabalho realizado pela equipa” (2012: 131).

Em 2016, os recursos humanos continuavam a ser um dos problemas com que as CPCJ se deparavam. De acordo com um estudo realizado pelo *Centro de Estudos Sociais* (CES) para a Câmara Municipal de Lisboa³⁵⁹, a carência de recursos humanos e o reduzido tempo de afetação dos técnicos continuava a consubstanciar-se como um dos fatores que mais contribuía negativamente para o desempenho quotidiano das CPCJ, dificultando uma resposta de qualidade aos cerca de 5000 casos em acompanhamento na cidade de Lisboa. Este município não é caso isolado e, de acordo com *Vieira da Silva* (Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social), o Governo até finais de julho queria investir cerca de 1 milhão de euros nas CPCJ, prevendo-se a contratação de cerca de 80 profissionais para 32 CPCJ em 35 municípios.

Convém notar que a situação se degradou nos últimos anos com a aplicação de políticas de austeridade no nosso país³⁶⁰, facto esse sinalizado por *Vieira da Silva* ao pontuar os “danos excessivos e injustificados” causados pela diminuição de técnicos, pois, em sua opinião, “nenhum plano de natureza macrofinanceira justifica que se vá a este ponto no emagrecimento das respostas públicas. Não é aceitável e diria mesmo que não é desculpável”. Portanto, políticas governamentais que, no mesmo processo em que propugnaram um empobrecimento geral da sociedade portuguesa, retiraram recursos às CPCJ para lidarem com problemáticas em crescendo. No mesmo sentido caminha o discurso de *Fernando Medina* (Presidente da Câmara Municipal de Lisboa), ao dar conta das “feridas profundas” causadas por essa situação e que,

³⁵⁹ «*Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens no Município de Lisboa*», coordenado por *Pedroso*. As informações que se seguem tomam por base um artigo de 30-06 do *Jornal Público*, da autoria de *Borges* (2016), cf. URL: <https://goo.gl/bOedwz>

³⁶⁰ Esta dimensão será trabalhada no *Capítulo III*.

em sua aceção, “podiam não existir se tivesse havido outra sensibilidade e outra forma de lidar com o problema ao longo destes últimos anos” (*apud Borges, 2016*).

Para dar somente um exemplo, o ano de 2015 foi marcado por alguma polémica a este nível. Em fevereiro, uma deliberação do *Instituto da Segurança Social (ISS IP)* alterou o rácio de técnicos deste Instituto afetos a tempo inteiro por processo, passando o mesmo de 1 técnico por 150 processos, para 1 técnico por 300 processos (*Ferreira, 2015*)³⁶¹. Na sequência desta deliberação, a CPCJ da Marinha Grande convocou uma reunião nacional para o dia 9 de abril, visando a tomada de uma posição conjunta no sentido de exigirem a reposição dos técnicos. No entanto, somente compareceram 17 CPCJ (tendo havido mais de 100 CPCJ a manifestarem solidariedade), o que foi, em parte, justificado com o facto de o ISS IP ter proibido a participação dos seus técnicos³⁶². No documento elaborado na sequência da reunião exigia-se não só a revogação da deliberação, mas também que para a contabilização fossem tomados em consideração os processos ativos e não só os processos abertos anualmente. Considerando ainda os signatários que “os novos critérios aprovados pelo ISS, representam um retrocesso de dez anos no esforço para dotar as CPCJ de recursos humanos que lhes permitiam responder, com a urgência e eficácia devida, às múltiplas situações de perigo a que crianças e jovens se encontram expostas” (*Ferreira, 2015*).

Sem podermos precisar se foi por coincidência (ou não), um dia antes da reunião o então Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, *Pedro Mota Soares* foi ao parlamento afirmar que havia verbas disponíveis para reforçar as CPCJ. Em resposta à sua intervenção, *Idália Serrão* (deputada do PS) confrontou o Ministro com as contradições mediadoras do seu discurso, visto, em sua opinião, não serem perceptíveis as intenções do Governo quando, na sequência da deliberação de fevereiro, dos 153 técnicos da Segurança Social contratados em 2010 para serem afetos às CPCJ³⁶³, só se encontrarem a trabalhar nas mesmas apenas 34, dados os restantes terem sido deslocados para outras funções na sequência do processo de requalificação³⁶⁴ em curso na Segurança Social desde finais do ano de 2014 (*Sanchez, 2015-a*)³⁶⁵.

³⁶¹ Artigo do Jornal *Público*, de 13 de abril, cf. URL: <https://goo.gl/LB7V2P>

³⁶² Num outro artigo do mesmo jornal de 10 de abril (*Sanchez, 2015*), o *Partido Comunista Português (PCP)* reafirma a degradação das condições de trabalho nas comissões e denuncia o que considera ser uma pressão ilegal e ilegítima sobre os profissionais da Segurança Social a exercerem funções nas CPCJ, revelando existência de um email do ISS IP onde eram dadas instruções no sentido de os seus representantes não participarem nessa reunião; cf. URL: <https://goo.gl/X3V72P>

³⁶³ Nesse concurso houve cerca de 10000 candidatos, tendo sido feita uma seleção e dada, posteriormente, formação aos candidatos selecionados. Após ganharem experiência, qualificação e desenvolverem um trabalho de qualidade, por decisão política foram deslocados para outras funções.

³⁶⁴ Para se ter uma ideia do que isso significou, podemos recorrer ao depoimento de *Paula Nogueira* ao Programa *Antena Aberta* do dia 16 de abril de 2015 (cf. URL: <http://goo.gl/FMHQSP>). Uma profissional com muitos anos de experiência. Já tinha trabalhado em 3 CPCJ (Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Braga) como representante da Segurança Social, encontrava-se em casa desde 21 de janeiro de 2015. No momento em que foi requalificada era secretária da comissão e tinha a seu cargo a gestão de cerca de 70 processos. Com a sua saída, o seu trabalho passou a ser desempenhado por uma colega que, por dificuldades de recursos humanos, só podia estar 3 dias por semana na CPCJ. Dando como exemplo o distrito de Braga, referiu que houve 5 representantes da Segurança Social a irem para a requalificação, o que obrigou à redistribuição de recursos. Assim, por exemplo, a CPCJ de Vila Verde que ficou sem um elemento, foi substituída por uma profissional que estava a assegurar a CPCJ de Barcelos e, a partir daí, ficou a meio tempo em cada uma delas.

³⁶⁵ Artigo do Jornal *Público*, de 9 de abril, cf. URL: <https://goo.gl/DEuqF9>

No dia 16 de abril, na sequência de um debate de urgência sobre a situação das CPCJ pedido pelo PS, *Pedro Mota Soares* foi anunciar ao Parlamento³⁶⁶ que o Governo iria destinar uma verba anual de *116 mil euros* para contratualizar com as IPSS a afetação de técnicos às comissões que estivessem sob maior pressão para o acompanhamento de crianças em risco. Evidenciando uma trasladação da responsabilidade pelo acompanhamento do Estado (ISS IP) para o terceiro setor (IPSS) e, em consequência, uma clara vontade do que vários quadrantes da sociedade portuguesa designaram por tentativa de privatização do sistema de proteção. Falava em reforço de recursos quando, na prática, o que essa proposta significava era uma demissão da responsabilidade estatal. A mesma viria a ser criticada pela oposição na medida em que colocava em causa o sistema de proteção português, pois, segundo a aceção de *Mariana Aiveca* (deputada do Bloco de Esquerda), “só um sistema público com técnicos da Segurança Social pode assegurar a proteção cabal dos direitos das crianças. Está a destruir as condições de funcionamento das CPCJ. Despede técnicos e atira responsabilidades para as IPSS” (*apud Lopes*, 2015)³⁶⁷.

Relativamente aos recursos humanos, interessa salientar uma das boas novidades introduzidas pela revisão da Lei em 2015, i.e., a criação de um mecanismo que permite colmatar a escassez de recursos, por intermédio da possibilidade de a *Comissão Nacional* poder estabelecer protocolos com as entidades presentes na comissão alargada, tendo em vista a afetação de profissionais à comissão restrita (art.º 20.º).

Apesar de o contexto português não ser comparável às exegeses anteriormente desenvolvidas relativamente ao Reino Unido, também em Portugal, a espaços, surgem debates mediáticos cujo tema tem como ponto nodal a crítica à atuação dos profissionais a desenvolverem a sua ação junto de crianças. Um dossier relativo a casos de maus-tratos mediatizados na imprensa, foi elaborado por *Torres et all* (2008). Cobrindo os anos de 2000 a 2007, os autores recolheram peças noticiosas sobre 11 situações de crianças relatadas na imprensa escrita e/ou online; destas, em 9 casos a criança faleceu³⁶⁸.

Em abril de 2015, a morte de uma menina de 2 anos (às mãos do padrasto) que se encontrava sinalizada na CPCJ de Loures, desencadeou um rastilho mediático. De entre as muitas notícias saídas nesse período pautadas por um tom crítico em relação à intervenção da CPCJ, podemos destacar pela negativa o alinhamento do discurso de *Fátima Campos Ferreira* no programa *Prós e Contras* (20 de abril) subordinado à temática – *Quem Protege as Crianças?* Um discurso pautado não só por um interesse mórbido em procurar culpados, mas também, onde a jornalista procurou a todo o custo fazer passar a mensagem da existência de uma regressão, estando as crianças mais desprotegidas em 2015 por comparação a um período anterior.

Por outras palavras, independentemente das fragilidades do sistema e dos retrocessos ocorridos por via das políticas de austeridade por nós já referidos, encontramos-nos face a um comportamento eticamente

³⁶⁶ Anúncio esse, que ocorreu cerca de três semanas depois (27 de março) de o Governo ter chumbado uma proposta do PS e do PCP que visava o reforço dos meios para as CPCJ.

³⁶⁷ Artigo do Jornal *Público* de 16 de abril, cf. URL: <https://goo.gl/9gPC4J>

³⁶⁸ Embora não constando do leque de notícias recolhidas, o processo “Casa Pia” envolvendo o abuso sexual de crianças institucionalizadas (tornado público em setembro de 2002), foi um dos casos de maior mediatização de que há conhecimento em Portugal.

reprovável e que, em última instância, se consubstancia como um exemplo de um período mediado por um clima de *anti-Comissões de Proteção* (Guerra, 2015) ou, se preferirmos, um clima de pressão engendrado pela mediatização de alguns casos. Exalando um ambiente sensacionalista, os *media*, na maioria das vezes, «esquecem-se» que um caso não é o sistema e, que este, deve ser avaliado pelo seu desempenho conjunto, ou seja, um caso é perpassado por condicionalismo que devem ser avaliados nas suas especificidades, mas que, *de per se*, não são suficientes para explicar o sistema. Dito de outra forma, os *media* anseiam por noticiar o que de negativo ocorre³⁶⁹, não demonstrando o mesmo empenho em publicitar o que de positivo acontece, ou seja,

“o trabalho das comissões é um trabalho invisível e muitas vezes injustamente desvalorizado. A visibilidade da sua atuação só surge pelas más razões, quando a morte de alguma criança já sinalizada aparece nos *media*³⁷⁰. Ficam assim na penumbra ou na total obscuridade as infindáveis horas de contactos com entidades, serviços, famílias, crianças. Esta invisibilidade afeta a imagem de todo esse trabalho suscitando por vezes dúvidas quanto à sua legitimidade” (Torres et al, 2008: 175; Loulé, 2010; Martins, 2015).

No fundo, assiste-se a uma tentativa de discutir o sistema, sem ter um conhecimento aprofundado de como o mesmo se encontra estruturado.

Embora cientes de a perda de uma vida que seja, possuir um valor inolvidável, não podemos avaliar e qualificar todo o trabalho desenvolvido por milhares de profissionais que todos os dias se dedicam a proteger as crianças, tomando somente por base essa vida, que não devia, mas, infelizmente, por uma qualquer razão, se perdeu. Sem colocar em causa a necessidade de, em todas as situações do género, averiguar o que correu mal em determinada intervenção, convém ter presente que um dos traços da atualidade é o predomínio do visível, ou seja, o que é unicamente valorizado é o factual, o que se vê, por

³⁶⁹ Um estudo realizado em 2005, no âmbito do projeto *Crianças e Jovens em Notícia*, por Carvalho et al (2009) vem de encontro ao referido. Das 5421 peças recolhidas nos jornais selecionados (Diário de Notícias, Público, Jornal de Notícias e Correio da Manhã), conexas com as 6 áreas temáticas definidas (risco social; educação; comportamentos, culturas e consumos; saúde, assistência e população; prevenção e segurança; insólitos e *fait-divers*), o *risco social* destacou-se claramente com uma representatividade de 39,9% (NI=2161). Abrangendo “situações e problemas em que a vida das crianças ou o seu bem-estar e desenvolvimento físico, psíquico e emocional se encontrava em risco por influência do meio social” (2009: 110), foi a área com maior representatividade em todos os jornais do estudo, destacando-se o *Correio da Manhã* com uma sobre-representação da mesma (48,4%). Das conclusões do estudo, gostaríamos de salientar 3 dimensões, nomeadamente: (i) o facto de os maus-tratos, o abandono, a violência sexual sobre crianças, entre outros, se terem tornado alvo “de especial interesse por proporcionarem um terreno fértil para a *manipulação de emoções e de sentimentos*”; (ii) a existência de uma tensão clarividente entre “o direito ao exercício da liberdade de informação e o direito à intimidade e reserva da vida privada da criança”, constatando-se a violação reiterada das normas ínsitas na LPCJP; (iii) muitas peças jornalísticas revelaram a ausência de um conhecimento adequado dos jornalistas sobre o enquadramento da matéria (2009: 124-125, sublinhado nosso).

³⁷⁰ Guerra chama também a atenção para o perigo de na sequência destes casos mediáticos se correr o perigo de desenvolver práticas defensivas tanto por parte da intervenção social, como judicial – “que não se caía agora no exagero contrário – por causa de alguns energúmenos pais não sejam agora todos os pais colocados no mesmo nível e todas as crianças retiradas do convívio dos pais em caso de dúvida, como que para evitar que a comunicação social nos sacrifique na praça pública” (2015: 5; Rodrigues et al, 2015). O discurso de um assistente social que participou no estudo de *Brigido*, evidencia a adoção deste posicionamento defensivo – “[...] imaginem que acontece alguma coisa a estas crianças, que há alguma negligência que os põe mesmo em perigo, e isto vai para a comunicação social, e nós que tínhamos dito que acompanhávamos e depois cai-nos tudo em cima, que isto é mesmo assim. (...). Nós, claro que é sempre no superior interesse da criança, mas nós também temos que salvaguardar a posição da Comissão, não é? Também temos que ter esse aspeto em atenção, e pensar que pode acontecer qualquer coisa e depois (2011: 46). Este discurso plasma de um modo clarividente, a preocupação em crescendo com a gestão dos *riscos institucionais* (Munro, 2009), por nós já anteriormente referido.

contraposição ao *invisível* apreendido como falso e irreal. Neste contexto emerge uma *cegueira simbólica*, resultado de uma realidade mediada, fragmentada que, em última instância, acaba por desrealizar a realidade, pois, como bem nos recorda *Guerra*,

“fazem-se programas televisivos em que se tenta colocar todo o sistema de proteção em causa só porque duas crianças infelizmente morreram aos braços brutos dos seus pretensos protetores. Far-se-ia esse programa se tal não tivesse ocorrido? Decerto que não, pois os milhares de crianças que são salvos todos os dias pelos nossos Comissários e pelo sistema tal como foi gizado em 1999 não rende audiências...” (*Guerra*, 2015: 5).

Consequentemente, em vez de se apontar de imediato o dedo acusador à atuação das diferentes entidades que medeiam o sistema, interessa, isso sim, refletir sobre os problemas, as dificuldades e os constrangimentos com que se deparam no seu quotidiano e analisar de que forma podem ser introduzidos fatores tendentes a melhorar a eficácia da sua atuação (*Torres et all*, 2008).

No que ao Serviço Social diz respeito, pode-se afirmar que “desmistificar a imagem negativista que existe à volta da profissão e que, por vezes, poderá ser proveniente do retrato irrefletido que se faz à nossa prática profissional, é um dos desafios com que nos confrontamos diariamente” (*Loulé*, 2010: 97). Daí a necessidade de, *quicá*, se apostar em programas que divulguem as boas práticas contribuindo, dessa forma, para o emergir na comunidade de uma imagem mais real e positiva do trabalho que, quotidianamente, é desenvolvido junto das crianças e suas famílias. Serão essas algumas das questões que iremos procurar problematizar no próximo ponto, ao refletirmos sobre as mediações que perpassam as práticas do Serviço Social no sistema de proteção português.

3.2.1 – Mediações da Intervenção do Serviço Social no Sistema de Proteção Português: Potencialidades e Condicionalismos de uma Prática Desafiante

Ao deslocarmos o nosso olhar para as práticas do Serviço Social no âmbito do sistema de proteção à criança em Portugal, interessa antes de mais dar conta de que nos encontramos perante a uma área de intervenção onde os estudos não são abundantes. Existem várias análises (*Loulé*, 2010; *Brigido*, 2011; *Ruxa*, 2013; *Costa*, 2014; *Rodrigues et all*, 2015, entre outros), mas, por norma, circunscrevem temporal e espacialmente o objeto de estudo. Não obstante isso, um olhar sobre as mesmas e uma análise de conjunto poderá, em nosso entender, enriquecer o conhecimento sobre o assunto. Como exceção ao referido, encontramos o estudo desenvolvido, no âmbito do Doutoramento em Serviço Social, por *Ferreira* (2009) – «*Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Proteção à Criança e à Família*». Pela profundidade e abrangência das exegeses aí desenvolvidas, consubstancia-se como um marco onde são problematizadas algumas das mediações que têm vindo a perpassar a experiência daqueles assistentes sociais que, no seu dia a dia, têm por objetivo primo a promoção e proteção das crianças no nosso país. Dito isto, pensamos, a presente investigação revela-se importante no sentido em que se pode constituir como mais um contributo para o conhecimento da intervenção dos assistentes sociais junto de crianças e das mutações que a mesma tem vindo a sofrer em consequência não só, mas também do período de austeridade e das políticas de pendor neoliberal que matizaram Portugal nos últimos anos.

Das exegeses até agora desenvolvidas, ficou claro o papel fundamental que, no contexto europeu (com especial incidência no Reino Unido), tem vindo a ser atribuído aos assistentes sociais dentro das novas lógicas de gestão do risco mediadas por uma cultura atuarial, designadamente enquanto *experts* que detêm saberes sobre os riscos e sobre a forma de minimizá-los. Podendo-se, portanto, afirmar que, de entre as várias lógicas/racionalidades do risco, a de pendor quantitativo tem vindo a ganhar proeminência nas práticas do Serviço Social, ou seja, está-se a caminhar no sentido de apreender cada vez mais os profissionais como gestores do risco do que como promotores da cidadania (Amaro, 2012).

Isso não nos permite, no entanto, a desconsideração da lógica/racionalidade qualitativa. Uma lógica que continua a deter uma importância significativa nas práticas desenvolvidas pelos profissionais portugueses junto de crianças. Quer dizer, em nossa opinião, nesta área de intervenção, a despeito das mutações que têm vindo a ocorrer, continua-se a valorizar a relação face-a-face entre o profissional e os utentes, bem como o diagnóstico profissional sustentado num conhecimento da situação-problema em análise. Por outras palavras, embora cômicos da valorização em crescendo da tendência atuarial, advogamos que a avaliação qualitativa do risco, por um lado, continua a prevalecer na intervenção junto de crianças e, por outro, a indispensabilidade da mesma, pois, só por essa via, a complexidade mediadora das situações de risco poderá ser apreendida de modo adequado e a população-alvo da intervenção poderá almejar a ser tratada como sendo algo mais do que um número. Ao se referir aos profissionais a trabalharem junto de crianças, o entendimento de *Ferreira* caminha no mesmo sentido, afirmando o autor que o assistente social “ao nível da intervenção na família, não está preocupado em classificar a família de risco, multiproblemática, vulnerável ou negligente. Neste enfoque [ecológico/sistémico]³⁷¹ o profissional centra a sua atenção nas dificuldades e nas oportunidades de adaptação e interação social (na família) como um sistema aberto” (2009: 259).

Relativamente à complexidade subjacente às situações de risco, convém convocar novamente a ideia de que não só, mas, com maior acuidade, nesta dimensão da prática, qualquer decisão tomada pelos assistentes sociais é mediada por um grau de risco significativo e, por consequência, por uma maior ou menor incerteza, visto não haver certeza absoluta sobre se as decisões tomadas redundarão nos objetivos pré-definidos. Quer dizer, apesar de a “noção de risco dar a impressão de ser algo calculável, de ser algo que permite a objetividade, ela é intrinsecamente contingente, encontrando-se aberta a interpretações divergentes e, por vezes, contraditórias” (Parton, 1999: 102).

Como é lógico, este contexto confere aos assistentes sociais e às suas opiniões, avaliações um poder acrescido, visto serem elas que, em muitas situações, têm repercussões nas suas vidas, selam o destino das crianças. Poder esse que, no entanto, se revela extramente pesado para os profissionais³⁷², dados os dilemas

³⁷¹ Interessa acrescentar que, ao nível da avaliação do risco e da tomada de decisões sobre o mesmo, o modelo ecológico realça a existência de todo um conjunto de fatores (profissionais, organizacionais, contexto familiar...) que, em última instância, acabam por influenciar o limiar da intervenção (Rodrigues et al, 2015).

³⁷² Segundo os profissionais que participaram no estudo desenvolvido por Amaro a avaliação do risco social consubstancia-se como um dos elementos que acarreta dificuldades acrescidas ao exercício da profissão, i.e., “a introdução do conceito de risco e a exigência feita ao assistente social de uma competência para o cálculo dos eventuais efeitos das características contextuais e pessoais sobre as circunstâncias da vida dos indivíduos colocam

com que se deparam quotidianamente ao terem de tomar decisões³⁷³. Explicitando, quando em face de uma criança em risco, dois assistentes sociais podem, no melhor dos casos, realizar diagnósticos que, não obstante algumas diferenças, são similares quanto às conclusões, mas podem divergir radicalmente quanto às estratégias a adotar ante esse mesmo quadro (concordância quanto à avaliação, mas discordância quanto ao que fazer de seguida), ou seja, face a uma criança em risco, que opção tomar, proteger a criança retirando-a à família ou trabalhar a família? Quais as consequências de uma ou outra ação? Será que o medo de se ver envolvido na morte de uma criança não influencia negativamente a decisão?³⁷⁴

Em suma, como já sinalizado, avaliar os riscos é uma tarefa árdua pelo grau de incerteza que envolve (qualquer que seja a bola de cristal, revela-se impossível prevenir algumas situações) e das consequências negativas que podem advir de erros cometidos nesse processo – “o trabalhar numa Comissão de Proteção de Crianças e Jovens é isto mesmo: o trabalhar na incerteza de as coisas poderem vir correr bem, mas também de correrem mal no momento em que todos menos esperavam” (Loulé, 2010: 99). Daí a importância do realçar de alguns cuidados que devem estar presentes aquando da realização dessas avaliações com o intuito de minorar resultados indesejados. Na análise desenvolvida sobre estas questões, Munro (1999, 2007) dá conta do recurso a dois tipos de raciocínio por parte dos assistentes sociais, nomeadamente o *analítico* e o *intuitivo*.

O primeiro é um raciocínio formal, explícito e lógico. Encontra-se associado à matemática e ao pensamento rigoroso. Os seus defensores sublinham que, só por intermédio do recurso ao mesmo as avaliações e as decisões poderão ser desencadeadas de um modo sistemático e visível, aumentando assim a consistência da prática. Na intervenção junto de crianças o predomínio deste tipo de raciocínio – enquadrando uma racionalidade do risco de pendor quantitativo, mediado por uma cultura atuarial – é-nos revelado por via da adoção de uma panóplia de instrumentos, por nós já referidos, tendentes a diminuir a autonomia das avaliações sustentadas na *expertise* e no *know-how* dos assistentes sociais³⁷⁵.

uma tensão e uma responsabilidade sobre a ação profissional, por vezes, difícil de suportar pelos profissionais” (2012: 256).

³⁷³ Como já sinalizado, decisões influenciadas tanto por fatores externos (contextos em que são tomadas, legislação a que deve obedecer...), como internos remetendo para o próprio profissional, nomeadamente a sua experiência, competência, conhecimentos, valores, volume de trabalho, entre outros. Seguindo este raciocínio, e no que à experiência diz respeito, para Sarah Banks “o que um assistente social menos experiente pode considerar como sendo um dilema ético, outro com mais experiência pode não ver a situação da mesma forma. Para o profissional mais experiente pode ser óbvio que uma alternativa é menos prejudicial que outra, ou que um valor tem prioridade sobre um outro, não sendo assim sequer necessário olhar para a situação como um dilema. Isto não quer dizer que não estejam envolvidas questões éticas, ou que a situação não deva ser vista como envolvendo um problema ético. Mas se a situação for familiar, ou o profissional tiver uma noção clara de quais os princípios, relações ou traços de carácter que devem ter prioridade neste tipo de situações, então estas não serão vistas como dilemas, mas simplesmente um caso em que uma escolha ou decisão moral tem de ser feita” (*apud* Brigido, 2011: 27-28).

³⁷⁴ Com o fito de intentar minorar estas situações, revela-se importante, como já referimos, a realização de um trabalho em equipa e que na composição dos comissários das CPCJ, não só, mas, com mais acuidade, na sua modalidade restrita se tomem em consideração a interdisciplinaridade e a interinstitucionalidade. A análise de Ruxa (2013) vem de encontro a este ponto de vista, ao salientar, para além da coesão da equipa, a modalidade deliberativa legalmente prevista, como formas para minorar a responsabilidade normalmente associada aos processos decisórios conexos com as situações de risco.

³⁷⁵ Embora este quadro se encontre mais presente no Reino Unido, poderemos aqui convocar a opinião de Amaro, visto a mesma plasmar os desejos dos arautos do pensamento analítico – “a problemática das crianças e jovens é, aliás, uma das áreas de intervenção em que se têm tornado mais visíveis as novas tendências do trabalho social, como a *evidence-based practice* e o *managerialismo*” (2012: 157).

O segundo (atuando como uma força invisível condutora da nossa ação), é um raciocínio que, apelando à criatividade, imaginação, sentimentos, emoções, valores e empatia, permite, por via de um processo inconsciente, de uma reflexão instantânea, quase instintiva, a obtenção de conclusões rapidamente (e.g. formar uma opinião de uma pessoa, à medida que vamos conversando com ela). Sustentando-se na experiência profissional, conhecimento prático, este tipo de raciocínio valorizando a compreensão dos seres humanos, dos seus sentimentos, o modo como a cultura influencia o seu modo de agir, consubstancia-se como essencial para o desenvolvimento de competências relacionais, de comunicação, com o intuito de levar os outros a cooperar permitindo, desta forma, o envolvimento da família e a recolha de informações. No fundo, pode-se afirmar que os profissionais recorrem ao mesmo procurando revelar o sentido das dinâmicas familiares, por forma a construir um quadro que plasme o modo de funcionamento da família. Dito de outra forma, as competências intuitivas são o esteio a partir do qual os indivíduos dão sentido ao mundo e às pessoas. Segundo a autora há maior probabilidade de os profissionais a iniciarem a intervenção (dado se encontrarem mais dependentes de referências instrumentais para a tomada de decisões), recorrerem ao raciocínio analítico, por contraposição aos assistentes sociais mais experientes onde existe uma probabilidade maior das avaliações e as decisões se sustentarem no raciocínio intuitivo.

Revelando duas tradições distintas de intervenção no serviço social, os críticos do primeiro advogam ser o mesmo incapaz de dar conta de todas as variáveis em presença nas situações complexas experienciadas pelos seres humanos quotidianamente. Por sua vez, estes retruquem apelidando o raciocínio intuitivo de inferior, obscuro, irracional, implícito e incapaz de produzir ideias com uma justificação clara.

Situando-se em polos opostos de encarar e intervir sobre a realidade, encontramos-nos então, *a priori*, perante duas dicotomias irreconciliáveis. De acordo com *Munro* (1999, 2007) o recurso a cada um dos raciocínios, *de per se*, revela problemas significativos, devendo, por isso, ser apreendidos, não como duas formas de raciocinar e intervir incompatíveis, mas, antes, como sendo um *continuum*. A intervenção junto de crianças sustentada, essencialmente, em habilidades intuitivas, tem propugnado alguns erros de análise, na medida em que o recurso a formas de raciocínio habituais acaba por produzir pontos de vista, conclusões enviesadas tanto ao nível da avaliação, como da revisão das situações de risco. Por sua vez, como tivemos oportunidade de mostrar, a aposta no raciocínio analítico como resposta para todos os problemas associados à avaliação das situações de risco, tem-se vindo a revelar negativa para a intervenção do Serviço Social sem que, em paralelo, se assista a um aumento da promoção e proteção das crianças.

Deste modo, segundo esta autora, o desafio passa por tentar conciliar, integrar os dois modos de raciocínio na intervenção do Serviço Social. Consequentemente, com o intuito de tornar os julgamentos e as decisões decorrentes do raciocínio intuitivo mais explícitas, sustentáveis, estas devem ser testadas, alvo de uma análise crítica independente (e.g. supervisão da prática), mescladas, sempre que possível, com alguns instrumentos de mensuração dos riscos que reforcem as conclusões intuitivas. Este tipo de cuidados, apesar de não evitarem a incerteza, poderão contribuir seguramente para a sua redução e para a realização de julgamentos, avaliações e tomada de decisões mais compreensivos e defensáveis o que, no caso de ocorrências trágicas, se revelará de extrema importância para a defesa, justificação da intervenção profissional.

Por seu turno, os intentos para melhorar a intervenção dos assistentes sociais junto de crianças por via de um aprofundamento do raciocínio formal, não devem menosprezar as competências intuitivas, descartá-las como se fossem inúteis, visto as mesmas desempenharem uma função insubstituível no estabelecimento de relações e na compreensão da complexidade inerente ao agir do humano. Em suma, toda a panóplia de instrumentos que têm vindo a ser adotados na intervenção junto de crianças, só ajudarão a melhorar a prática se forem utilizados de modo resolutivo por profissionais competentes. Eles podem ser úteis e “encorajam um pensamento sistemático sobre a família, mas não fazem o trabalho duro. É aos profissionais que incumbe a tarefa de recolher a informação, de interpretar a sua importância e de realizar os julgamentos e as decisões difíceis que irão determinar como a situação será resolvida” (Munro, 2007: 48).

Um estudo realizado em Portugal, onde participaram 195 profissionais de 150 CPCJ, demonstrou que, quando face a uma situação de negligência e perante a necessidade de decidir entre retirar a criança ou mantê-la na família, os profissionais nesse processo se socorreram complementarmente de ambas as dimensões, i.e., a racional e a intuitiva (Rodrigues et al, 2015). Estando cientes da complexidade mediadora do processo decisional nesta área, os autores advogam a necessidade de, com alguma urgência, ser dada aos profissionais formação

“especialmente focalizada nos múltiplos fatores (e.g. normas sociais, emoções, valores culturais, experiência pessoal e profissional) que influenciam o julgamento e a tomada de decisões na proteção de crianças. Os profissionais devem ser consciencializados sobre os fatores que, inconscientemente, podem influenciar as suas decisões e ser incentivados a analisar as atitudes, os valores e crenças que sustentam as suas avaliações e decisões. O reconhecimento destas questões pode prevenir erros e práticas defensivas (Rodrigues et al, 2015: 46).

Ao estabelecermos uma análise comparativa entre os sistemas de proteção do Reino Unido e de Portugal, pensamos poder concluir que a experiência portuguesa se encontra mais próxima da proposta defendida por Munro. No Reino Unido, como tivemos oportunidade de mostrar, a aposta na predominância do raciocínio analítico acabou por redundar na proliferação em catadupa de orientações e procedimentos a serem observadas pelos profissionais que, em última instância, limitaram significativamente a sua autonomia. Em Portugal, não obstante alguns autores advogarem a manifestação de uma tendência recente no sentido do estabelecimento de protocolos de intervenção no sistema de proteção que, ao se reificarem, acabam por redundar “em práticas rigidificadas, padronizadas, impessoais e estigmatizantes (Amaro, 2012: 73), somos de opinião de que, independentemente dessa tendência, na intervenção dos assistentes sociais junto das crianças ainda é visível uma certa integração entre os dois tipos de raciocínio enunciados. De notar, será alguma «confusão» que perpassa diversos estudos sobre o sistema de proteção português, na medida em que, a espaços, aquando da avaliação do nosso sistema se socorrem, para sustentar os seus pontos de vista, de autores anglo-saxónicos, porquanto, não obstante a acuidade das suas leituras, as mesmas ao terem como alvo, essencialmente, esses sistemas, acabam por se revelar desadequadas para o caso português.

Como já sinalizámos, a partir de 2007 houve uma aposta na qualificação do sistema. Na sequência da legislação³⁷⁶ que veio regulamentar a execução das medidas de promoção e proteção em meio natural de vida, foi elaborado em 2008 pelo ISS IP um *Guião Técnico* com orientações relativas (i) ao acompanhamento da execução das medidas, (ii) ao modelo ecológico de avaliação e (iii) à atribuição de apoios económicos (AAVV, 2008). De 2011 em diante, os profissionais a trabalharem junto de crianças e/ou que pudessem, devido a situações de perigo, entrar em contacto com as mesmas (educação, saúde, ação social e forças de segurança), passaram a dispor, também, de vários *Guia de Orientações* para as suas áreas específicas de intervenção. Nesse mesmo ano, com o intuito de introduzir um maior rigor e qualidade na intervenção das EMAT foi, igualmente, produzido um *Manual de Procedimentos na Assessoria Técnica aos Tribunais*³⁷⁷. Podendo-se, portanto, afirmar que, com a produção destes guias/manuais, os assistentes sociais com intervenção nos três patamares do sistema passaram a dispor de orientações facilitadoras do seu agir.

Da análise por nós encetada, somos de opinião de que a adoção destas orientações não se traduziu em algo de negativo para a intervenção do serviço social, pois, por um lado, no caso concreto do guia para a ação social, a filosofia subjacente ao mesmo evidencia em nosso entender uma tentativa de difundir na intervenção uma cultura mediada por uma complementaridade entre os raciocínios *intuitivo* e *analítico*, pois, como se afirma no mesmo – “a intervenção técnica deve pautar-se por abordagens ecológicas e sistémicas que integrem os aspetos individuais, familiares, culturais, sociais, económicos, legais e políticos que determinam, enquanto fatores de risco, ou de proteção, a presença, ou não, de maus tratos” (AAVV, 2011: 31). Ainda no âmbito desse mesmo guia se reconhece a possibilidade de a informação a ser recolhida para a realização das avaliações e pré-definida no âmbito da plataforma informática, poder não ser suficiente, aconselhando-se, em consequência, o recurso a instrumentos complementares por parte dos profissionais – a aplicação informática “não deve invalidar a conceção de um Guião de Entrevista uma vez que existirão, eventualmente, variáveis pertinentes ainda não contempladas na aplicação em causa” (AAVV, 2011: 131).

Por outro lado, embora seja visível uma tendência no sentido de introduzir um maior rigor e qualidade com a adoção de instrumentos técnicos padronizados, a intervenção do serviço social nesta área em Portugal ainda se encontra longe do grau de rigidez a que os assistentes sociais no Reino Unido se veem subjugados. Em nossa opinião, no que a uma intervenção padronizada diz respeito, pensamos ser correto concluir que, se no caso do Reino Unido, se peca por excesso, em Portugal peca-se por defeito. Num estudo em concreto, os assistentes sociais salientando o tempo, que por vezes, têm de esperar por normativos procedimentais, consideraram que existência de documentos estandardizados iria contribuir positivamente para a sua intervenção (Sæbjørnsen, 2011). Em reforço deste ponto de vista, podemos convocar a perspetiva de *Guerra*, segundo a qual deveria haver uma “intervenção técnica com referenciais comuns de avaliação,

³⁷⁶ Cf. Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro. Interessa sinalizar que com este diploma, as CPCJ passaram poder, de modo formal, envolver e responsabilizar outras entidades na execução das medidas.

³⁷⁷ Já se encontrava em processo de validação desde 2008.

de planeamento, de supervisão e de intervenção focados no desenvolvimento da criança” (2016: 49)³⁷⁸. No mesmo sentido caminha a opinião de *Rodrigues et all*, ao advogarem que a inexistência de guias específicos para a avaliação do risco faz com que as decisões dependam em maior grau da subjetividade e interpretação dos profissionais. Referindo-se em concreto às situações de negligência, consideram que “a invisibilidade dos comportamentos parentais negligentes e dos seus efeitos imediatos sobre a criança, dificultam não só a avaliação do mesmo pelo profissional como sendo maus-tratos, mas também a obtenção de provas aceites pelo Tribunal de modo a legalizar uma decisão” (2015: 36).

Tendo em vista a agilização e uma maior harmonização dos procedimentos, a efetividade e maior facilidade na gestão dos processos, a partir de 2008 o sistema começou a adotar de modo mais premente as TIC, dando-se início ao processo de informatização das CPCJ. Consequentemente, 2009 viria a ser considerado o ano zero da recolha de “elementos estatísticos por via da aplicação informática de gestão processual das CPCJ” (*CNPCJR*, 2010: 72). De acordo com os relatórios de avaliação, os atores no terreno sentiram algumas dificuldades de adaptação, chegando a haver proposta no sentido da necessidade de elaboração de documentos mais explícitos e ações de formação sobre o modo como as novas tecnologias deveriam ser utilizadas. Não obstante alguma morosidade na implementação/adaptação ao processo e das reformulações ocorridas em 2011 na aplicação informática (e.g. alterações ao nível das categorias e subcategorias das situações de perigo legitimadoras da intervenção³⁷⁹; classificação das entidades sinalizadores), em 2012 já se registava uma evolução significativa – 99% das CPCJ usavam a “a aplicação informática de gestão processual disponibilizada pela Comissão Nacional para registo de todos atos praticados no âmbito de um processo de promoção e proteção” (*CNPCJR*, 2013: 69); em 2014, das 308 CPCJ instaladas, somente duas não recorreram à mesma (*CNPCJR*, 2015). O referido não invalida a existência de dificuldades, visto em 2014 um quarto (Ni=78) das CPCJ ter considerado não dispor de

³⁷⁸ Não obstante mais antiga no tempo, para opinião similar, vide *Magalhães* (2005).

³⁷⁹ Permitindo um aprofundamento e uma melhor caracterização das situações de perigo vivenciadas pelas crianças, passaram a ser consideradas as seguintes categorias e subcategorias: (i) *abuso sexual*: aliciamento sexual; importunação sexual pela linguagem ou pela prática perante a criança de atos de carácter exibicionista ou constrangimento a contacto; pornografia infantil; prostituição infantil; violação ou outro ato sexual; (ii) *a criança está abandonada ou entregue a si própria*: abandono à nascença ou nos primeiros meses de vida (6 meses); abandono após os 6 meses de vida; ausência permanente de suporte familiar ou outro; ausência temporária de suporte familiar ou outro; crianças e jovens não acompanhados; (iii) *a criança/jovem assume comportamentos que afetam o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada*: bullying; comportamentos graves antissociais ou/e de indisciplina; consumo de bebidas alcoólicas; consumo de estupefacientes; outros comportamentos; (iv) *exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança*: consumo de álcool; consumo de estupefacientes; violência doméstica; (v) *exploração do trabalho infantil*; (vi) *mendicidade*: prática de mendicidade; utilização da criança na prática da mendicidade; (vii) *mau trato físico*: ofensa física; ofensa física em contexto de violência doméstica; ofensa física por castigo corporal; (viii) *mau trato psicológico ou indiferença afetiva*: castigos não corporais que afetem o bem-estar a integridade da criança; depreciação/humilhação; discriminação; exercício abusivo de autoridade; hostilização e ameaças; instigação a condutas da criança contrárias a valores morais e sociais; privação de relações afetivas e de contacto sociais próprios do estágio de desenvolvimento da criança; (ix) *negligência*: face a comportamentos da criança; ao nível da saúde; ao nível educativo; ao nível psicoafetivo; falta de supervisão e acompanhamento/familiar; (x) *prática de facto qualificado pela lei penal como crime para crianças com idade inferior a 12 anos*; (xi) *situações de perigo em que esteja em causa o direito à educação*: abandono escolar; absentismo escolar; insucesso escolar (*CNPCJR*, 2012: 100-101).

computadores suficientes para o uso regular da aplicação³⁸⁰, no entanto, a maioria das CPCJ (87,3%) referiu ser suficiente a frequência e a qualidade do apoio prestado para o seu manuseamento (CNPCJR, 2015).

De um modo genérico, pode-se pontuar como aspetos positivos da informatização o facto de a mesma ter facilitado a recolha e a partilha de informação, passando a ser possível, por um lado, detetar intervenções anteriores ou atuais por parte de outras CPCJ em relação à situação de uma determinada criança e, por outro, proceder à transferência de processos de uma forma mais célere, tanto entre as CPCJ, como entre estas e as EMAT³⁸¹. Destarte, de acordo com o protocolo da aplicação informática, depois de recebida uma sinalização e quando perante uma situação de perigo, caso exista competência material para a intervenção, deve ser feita uma pesquisa nacional com o intuito de avaliar da existência (ou não) de um processo relativo à criança³⁸² – eliminando-se desta forma a duplicação processual. Caso exista, se pertencer a outra CPCJ, solicita-se a transferência³⁸³, se pertencer à própria CPCJ e estiver arquivado reabre-se o processo, se se encontrar aberto associa-se a informação da nova sinalização. Caso não exista, deve proceder-se à sua abertura com a respetiva codificação, permitindo o sistema o registo e a gestão da informação ao longo de 4 fases³⁸⁴, designadamente: *análise preliminar* onde deve ser introduzida informação necessária à execução das diligências sumárias, ou seja, relativa: (i) ao motivo e entidade/organismo que o desencadeou; (ii) à criança e respetivo agregado, bem como em relação à situação de perigo subjacente; (iii) ao gestor de processo³⁸⁵.

Depois de obtidos e registados os consentimentos/não oposição, passa-se para a segunda fase, i.e., *avaliação diagnóstica* cujo objetivo passa por recolher informações mais aprofundadas sobre a criança, o seu agregado, os fatores de risco e de proteção, de modo a realizar uma avaliação geral da situação e justificar a necessidade da intervenção. A terceira fase, *deliberação*³⁸⁶ e *contratualização*, engloba a MPP a ser aplicada, os objetivos e ações inerentes à mesma e a emissão do APP. Por fim a quarta fase, *execução*

³⁸⁰ Em 2015 não se registaram melhorias neste aspeto, dado 25,3% das CPCJ continuarem a referir este condicionalismo (CNPDPCJ, 2016).

³⁸¹ A falta de articulação ao nível da informação foi um dos constrangimentos sinalizados pelos assistentes sociais participantes no estudo realizado por *Ferreira*, dando-se como exemplo – “numa família as crianças têm processo na comissão, uma das crianças tem processo noutra serviço. Não promovem uma articulação positiva nem na perspetiva dos técnicos nem na perspetiva da família” (2009: 82).

³⁸² Fazendo uma análise comparativa entre os anos de 2012 e 2014, verifica-se que esse procedimento tem vindo a ser adotado em crescendo pelas CPCJ, passando de 93% para 97,4% das CPCJ que informaram fazer a pesquisa antes da abertura informática (CNPCJR, 2013, 2015).

³⁸³ Pensamos ser importante a este respeito chamar a atenção para alguns cuidados a ter ao nível da transferência processual, designadamente no que concerne à partilha da informação. É nosso entendimento que nem todo o conhecimento detido pelos assistentes sociais sobre o caso se encontra plasmado na plataforma informática. Deste modo, visando minorar o descuro ou percas de elementos informativos que se podem vir a revelar ser de extrema importância, e apesar de cientes dos constrangimentos vários que possam existir, seria uma boa prática por parte do profissional que recebe o processo contactar o colega no sentido de se inteirar todos os elementos informativos que lhe possam vir a ser úteis para a realização de um diagnóstico competente.

³⁸⁴ Interessa referir que não é “possível progredir-se para a fase seguinte sem que as fases prévias estejam devidamente concretizadas” (AAVV, 2011: 106).

³⁸⁵ Os dados existentes permitem verificar que, tanto nesta, como na fase seguinte o registo da informação no sistema é realizado maioritariamente pelo gestor de processo; sobre este aspeto, cf. CNPCJR (2013, 2015).

³⁸⁶ Não só, mas também, nesta fase, numa ótica de responsabilidade partilhada (devendo os diferentes profissionais em presença apresentar e argumentar sobre os seus pontos de vista), esta deve assumir a forma colegial a ser operacionalizada em sede da comissão restrita.

e acompanhamento, pressupõe a avaliação do planificado anteriormente e, caso se justifique, as revisões à MPP (e.g. prorrogação, continuação, substituição ou cessação da medida)³⁸⁷.

Em todo este processo, como é lógico, o assistente social, consubstancia-se como elemento nodal para o estabelecimento das comunicações necessárias entre os diferentes intervenientes/instituições, construção de relações/confiança, promoção das sinergias e valorização dos recursos existentes, contribuindo desta forma para o bom funcionamento do mesmo. Assim sendo, para além da realização de investigações, avaliações, diagnósticos e planificações, entre outros, de acordo com *Magalhães*, compete aos assistentes sociais a trabalhar junto de crianças: (i) a promoção do apoio psicossocial e do acompanhamento social das crianças e suas famílias, tendo em vista o delineamento de um projeto de vida; (ii) a mediação dos relacionamentos intrafamiliares e com o contexto envolvente; (iii) o delineamento, execução, acompanhamento e/ou coordenação com intuito de consubstanciar a permanência da criança na família; (iv) preparar a criança, quando em face de retiradas, para a realização de exames médicos, audiências em tribunal; (v) elaborar relatórios sociais com vista ao bom funcionamento do processo; (vi) colaborar em programas de prevenção (2005: 89-90).

Quanto à operacionalização do anteriormente enunciado, podendo ser considerada uma das fragilidades do sistema, um problema que, por vezes, surge em todo este processo, prende-se como o tempo que medeia entre a sinalização e o início da execução das medidas, tempo esse, que se pode revelar demasiado longo para o assegurar do bem-estar e segurança das crianças. Deve ser acrescentado, por um lado, que a recolha de dados no âmbito dos relatórios anuais da avaliação da atividade das CPCJ, permite retirar a conclusão da existência de uma discrepância entre as ações desencadeadas no âmbito dos processos de promoção e proteção e o registo da informação na plataforma informática. Isto é, “a maioria das CPCJ não atualizam o registo informático em simultâneo com o processo, o que conduz a que, não raramente, só sejam registados os diagnósticos dos processos onde foram aplicadas medidas” (*CNPCJR*, 2015: 114)³⁸⁸. Quer dizer, podendo ser considerada uma estratégia utilizada pelos profissionais no sentido de diminuir o tempo gasto com a informatização de dados, em muitas situações ocorre uma abertura oficiosa do processo e só no caso de se deliberar no sentido da aplicação de uma MPP (3.^a fase) é que se procede à abertura na plataforma. Por outro lado, não obstante, se considerar que a informatização das CPCJ facilitou significativamente a realização da avaliação diagnóstica (*AAVV*, 2011), o referido anteriormente reforça a hipótese de a mesma ter contribuído para a diminuição do tempo disponível para a realização de outras tarefas por parte dos assistentes sociais, pois, sabendo, como já referimos, que a maioria dos registos é realizada pelos gestores de processo, facilmente se conclui que o tempo despendido nessa tarefa poderia ser melhor utilizado na construção de relações e realização de intervenções junto da criança e/ou família.

Na análise desenvolvida sobre a informatização *Ruxa* (2013), não obstante referir aspetos positivos (e.g. sistematização da intervenção numa base comum), sinaliza algumas limitações na aplicação,

³⁸⁷ Para uma explanação esquemática das ações a desenvolver pelo assistente social em cada uma das fases do processo de promoção e proteção, vide *Ruxa* (2013).

³⁸⁸ A diferença entre o número de processos ativos num determinado ano e os transitados no ano seguinte, consubstancia-se como outro exemplo onde é visível a não atualização imediata do registo informático da gestão da atividade processual (*CNPDP CJ*, 2016).

nomeadamente, entre outros, a existência de campos de preenchimento obrigatório sem grande relevância para a intervenção quotidiana com as famílias e as crianças. Seguindo este raciocínio, considera que, devido ao tempo que consome, pode-se consubstanciar como um perigo para a intervenção ao propugnar uma deslocação da atenção do assistente social da família para as exigências da plataforma informática (tempo de preenchimento = a tempo nulo de acompanhamento), ou seja, “pela duplicidade de registos e tarefas que acarreta, a aplicação é muito consumidora de tempo face à mais-valia que traz para a intervenção em concreto – intervenção direta junto dos cidadãos de direito visados nos processos e indireta nos níveis sistémicos em que os mesmos se movem” (Ruxa, 2013: 80-81).

Avançando mais um pouco, gostaríamos de seguida de aduzir mais algumas reflexões sobre a intervenção do Serviço Social no sistema de proteção português. Neste sentido iremos procurar explanar alguns dos resultados obtidos por diversos estudos que têm vindo a ser desenvolvidos no nosso país nos últimos anos.

De acordo com o estudo realizado por Ferreira (2009) os discursos dos assistentes sociais revelaram tanto aspetos positivos, como negativos em relação ao modelo de proteção existente em Portugal. No concernente aos primeiros, podendo ser considerados como *facilitadores* do agir profissional, destaca-se o facto de o mesmo se consubstanciar como estruturador do agir profissional³⁸⁹, i.e., para os profissionais o sistema encontra-se bem concebido e, dessa forma, emerge como um modelo, uma orientação para uma intervenção sustentada. Não obstante isso, e apesar do esforço dos atores no terreno, ao avaliarem a operacionalização do sistema de proteção, as opiniões manifestadas indiciam alguns condicionalismos ao nível da efetivação de uma prática promotora da promoção e proteção das crianças. Desde logo, e no que ao interesse superior da criança diz respeito, um posicionamento crítico se destaca, porquanto, na opinião dos assistentes sociais o mesmo nem sempre é tomado em consideração pelos tribunais, ou seja, “judicialmente continuam a ser dadas mais oportunidades aos pais, como proprietários dos seus filhos, do que às crianças” (2009: 83; Loulé, 2010; Sæbjørnsen, 2011; Ruxa, 2013)³⁹⁰.

³⁸⁹ Para conclusões similares, cf. Brigido (2011).

³⁹⁰ No estudo realizado por Torres *et al*, esta situação também foi salientada. Evidenciando uma diferenciação entre os olhares jurídico e social sobre as situações vivenciadas pelas crianças, neste caso as críticas partem da intervenção judicial que, não obstante fazer *mea culpa*, coloca o ónus do problema na intervenção social do sistema de proteção – “na visão do M.P., e dos próprios juizes, entende-se que existe, na atual filosofia de intervenção, uma sobrevalorização do papel dos pais, dando-lhes consecutivamente novas oportunidades para se reorganizarem, sendo que se deveria ter em atenção que o tempo das crianças não é o mesmo do que o dos adultos/pais. Estes magistrados consideram que a aposta numa institucionalização temporária, na maior parte dos casos, reverte a desfavor das crianças, obrigadas a viver em ambientes, muitas vezes, hostis, perdendo oportunidades relativamente a um projeto de vida mais completo e enriquecedor; e naturalmente crendo-se demasiadamente numa reabilitação parental que, também pela ausência de trabalho consolidado neste domínio, não é estimulada, nem conseguida” (2008: 91-92). Ao falarmos de tempo, facilmente teremos de concordar que se para um adulto um ano, dois ou três anos perdidos, podem, com maior ou menor dificuldade, ser recuperados, para uma criança, uma semana, alguns meses, traduzem-se numa imensidão que pode deixar marcas para o resto da vida. Deste modo, e tendo presente que todos os processos envolvendo crianças devem ser considerados urgentes, em vários estudos (Sæbjørnsen, 2011; Ruxa, 2013) foram referidos pelos assistentes sociais os problemas conexos com a dilação no tempo da resolução dos processos de promoção e proteção devido ao protelar das respostas por parte do Tribunal.

Com a reforma ocorrida em 2015, saiu reforçada a necessidade de observância do interesse superior da criança aquando da tomada de decisões. Não obstante isso, para *Rodrigues et all* (2015) esta é uma das dimensões onde são visíveis a ambivalência e o conflito, visto na sua intervenção quotidiana os profissionais se deparam frequentemente com dilemas decorrentes da necessidade de optar entre o interesse superior da criança e os direitos da família. Mas, o estudo realizado pelos autores mostrou que os profissionais priorizam o primeiro face aos segundos, o que os conduz à conclusão de “quanto maior o valor atribuído à proteção da criança, mais motivados se encontram os profissionais para, numa situação de negligência, proporem como solução para a criança o acolhimento institucional, de modo a prevenir a ocorrência de danos futuros e a assegurar a sua proteção e integridade” (2015: 45). Não se podendo daqui deduzir, no entanto, que o conflito deixe de existir, porquanto, a observância do interesse superior da criança, evidencia, ela própria, a existência de um conflito entre os profissionais, na medida em que, segundo os autores, ele se manifesta quando existe a necessidade de medir os prós e os contras da institucionalização para a vida futura da criança.

Deste modo, de entre os aspetos que *dificultam* a intervenção dos assistentes sociais junto de crianças, foi sinalizada a existência de prazos pré-definidos para a realização de tarefas que, a par da burocracia, provocam situações de *stress* no dia a dia de uma prática profissional, *de per si*, já emocionalmente exigente (*Ferreira, 2009; Ruxa, 2013; Costa, 2014; Martins, 2015*) e, segundo *Loulé* (2010), dificuldades ao nível da gestão do tempo³⁹¹, baixa autoestima e desinteresse/desmotivação. Se a isso forem acrescentados a falta de recursos e o elevado número de processos por técnico (igualmente referidos), facilmente se percebem as dificuldades que perpassam e a pressão que se abate sobre a intervenção do Serviço Social nesta área³⁹². Paralelamente, de acordo com *Costa*, não poderão, igualmente, ser ignorados os potenciais efeitos negativos do contexto socioeconómico que “tem vindo a traduzir-se em importantes cortes salariais e na redução de recursos humanos no setor, [continuando a ser exigida] a estes profissionais a máxima eficiência na gestão de processos sensíveis e graves, mas em condições salariais diminuídas e em grupos de trabalho cada vez mais sobrecarregados” (2014: 33-34).

Estes condicionalismos, têm vindo a ter repercussões ao nível de um acompanhamento qualificado das MPP. Quanto a esta dimensão, apesar de ter sido realçada importância destas medidas ao nível da proteção das crianças, advogam que a eficácia das mesmas no controlo dos fatores de risco dependem, entre outros, da colaboração dos vários parceiros intervenientes no processo, o que nem sempre acontece, pois, “os profissionais expressam o sentimento de que as entidades com competência em matéria de infância e juventude deveriam ter maior participação no que diz respeito ao modelo de proteção (*Ferreira, 2009: 209-210; Brigido, 2011*). Situação esta que se complexifica ainda mais dado, em muitas situações, se verificar

³⁹¹ Situação essa agravada quando os assistentes sociais são obrigados a conciliar as exigências da entidade patronal que lhes paga com as exigências decorrentes dos processos acompanhados nas CPCJ. Quando há possibilidades de algo esperar é, normalmente, o trabalho da Comissão que é sacrificado, mas, como, demasiadas vezes, nenhuma das dimensões pode ser descurada, acabam por ser os profissionais os sacrificados, disponibilizando muito do seu tempo pessoal para, deste modo, conseguirem que os processos sejam trabalhados.

³⁹² Na análise comparativa desenvolvida, por *Sæbjørnsen* (2011), entre os sistemas de proteção norueguês e português, a autora conclui que a pressão exercida sobre os assistentes sociais noruegueses é muito mais significativa do que a vivenciada pelos profissionais do nosso país.

uma reduzida participação, empenho dos sujeitos-alvo da intervenção nas atividades definidas nos APP, i.e., o envolvimento ativo das famílias nas MPP consubstancia-se como um elemento condicionador do processo³⁹³. Devendo ser, igualmente, acrescentado que, nem sempre, o mesmo é promovido pelos profissionais, constatando-se serem os próprios assistentes sociais, evidenciando o exercício do seu poder de *expertise*, a substituírem-se à família e/ou criança na tomada decisões (*Sæbjørnsen*, 2011)³⁹⁴, ou, o que vai dar ao mesmo, “a família não é considerada um agente ativo no processo de elaboração das atividades e de aplicação da medida” (*Martins*, 2015: 76). Na interpretação que *Sæbjørnsen* faz destas questões, a autora considera encontrarmo-nos face a uma intervenção tradicional de cariz, essencialmente, paternalista, porquanto, “apreende a criança primariamente como um ser vulnerável e com necessidade de proteção, em vez de como sendo um participante competente e um parceiro” (2011: 85).

Paralelamente, a insuficiência de recursos humanos e materiais face ao aumento dos problemas sociais, acaba, também, por dificultar não só a realização de diagnósticos sociais de qualidade (*Martins*, 2015), mas também um acompanhamento social³⁹⁵ adequado (*Ferreira*, 2009; *Brigido*, 2011; *Sæbjørnsen*, 2011) no sentido de dotar as famílias multiproblemáticas com as competências necessárias visando minorar as situações de risco em que colocam as suas crianças, i.e., segundo alguns dos participantes no estudo, muitas vezes, a “família acaba por ser mais estigmatizada do que trabalhada” (*Ferreira*, 2009: 107) ou, num outro estudo, “não há assistentes sociais suficientes para trabalhar com as diferentes gerações da família da criança (...), as famílias biológicas precisam de mais formação, acompanhamento, do que os assistentes sociais são capazes de desenvolver” (*Sæbjørnsen*, 2011: 83). Em consequência, de acordo com os assistentes sociais deste estudo, o trabalho acaba por focalizar-se, essencialmente, na criança, ou seja, desde que a segurança desta esteja assegurada, por manifesta falta de recursos humanos, a intervenção com a família passa para segundo plano.

Daí a argumentação de *Ferreira*, no sentido de serem poucos os “assistentes sociais que esperam e respeitam o movimento e o desenvolvimento do ser apostando na valorização das competências familiares” (2009: 201). Opinião similar encontrámo-la em *Ruxa* ao sinalizar que para a realização de um “trabalho efetivo de competências parentais é necessário um conhecimento específico, que muitos técnicos não têm, bem como uma disponibilidade diária/semanal para intervenção, que também não se compadece com o volume processual existente” (2013: 23). Ainda de acordo com esta autora, a construção de relações com

³⁹³ Entre muitas outras razões para o fraco envolvimento dos pais no processo, encontra-se o facto de muitos deles, segundo *Ruxa* (2013), se enquadrarem no que a autora denomina de «*clientes involuntários*», ou seja, apesar de terem liberdade de escolha para prestarem o consentimento (ou não) para a intervenção, acabam por aceder a essa intervenção de modo contrafeito, com o temor de que se não o fizerem os filhos lhe serão retirados. Daí decorrendo, naturalmente, uma posterior relutância em cumprir com as tarefas delineadas no âmbito do APP. *Torres et al* (2008) sinalizam a não consciencialização como fator condicionador, i.e., ao não se darem conta dos erros cometidos no exercício da sua parentalidade, apreendem a intervenção da CPCJ como uma intromissão, reagindo, desta forma, negativamente à mesma.

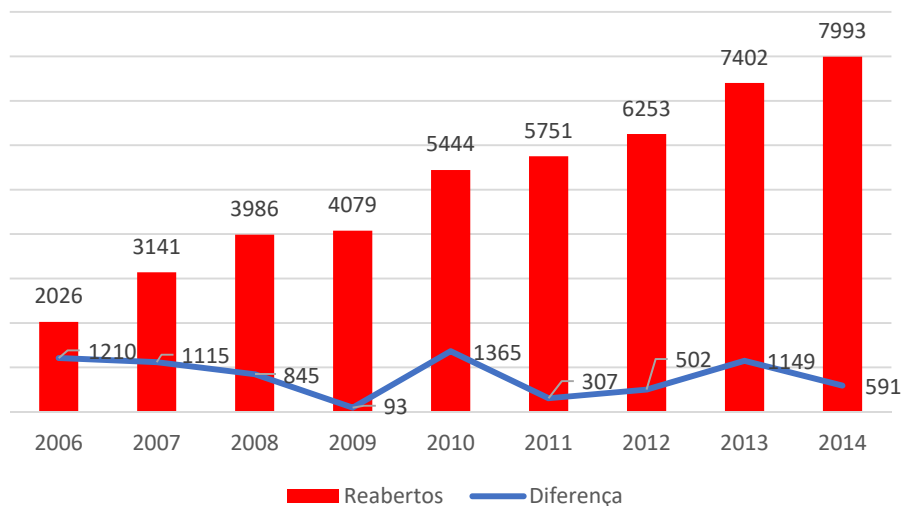
³⁹⁴ Transferindo as funções da família para os profissionais.

³⁹⁵ De acordo com *Ferreira*, este pode ser apreendido como um procedimento técnico desenvolvido pelos assistentes sociais com o fito de “envolver e responsabilizar o cliente na ação e na resolução dos seus problemas. Este acompanhamento social utiliza o empowerment a mobilização dos recursos próprios do cliente e competências profissionais do assistente social, para além dos recursos que as políticas sociais disponibilizam. O acompanhamento social comporta uma dimensão educativa centrada no sujeito, objetivando uma mudança sobre a pessoa e o meio em que está inserido” (2009: 265).

família, considerada uma dimensão essencial da prática profissional, acaba por ser colocada em causa, pois, devido a um conjunto de circunstâncias por nós já referidas, os assistentes sociais “apenas captam momentos, interseções, momentos de vida, que sob a pressão do avolumar de casos, das condições físicas do local de trabalho e do escassear de tempo, tendem para o superficialismo” (2013: 79) – a necessidade de agilização dos processos, acaba por condicionar uma intervenção de qualidade. E, em consequência disso, os resultados obtidos por via da intervenção profissional em vez de produzirem efeitos duradouros, em muitas situações, somente redundam em “frutos de curta duração”, conduzindo a autora a aventar a hipótese de que o número de processos reabertos nas CPCJ (quer por recidiva da mesma situação ou devido a novas situações de perigo) é disso um exemplo.

Embora concordando com este ponto de vista, a análise dos dados relativamente à reabertura de processos (figura 2.1) permite, em nossa aceção, o retirar de outras conclusões.

Figura 2.1 – Evolução dos Processos Reabertos entre 2006 e 2014



Fonte: *CNPCJR* (2010; 2012; 2013; 2015).

Entre 2006 e 2009 assistiu-se a um decréscimo da taxa anual de processos reabertos. Em 2010 registou-se uma inversão dessa tendência, verificando-se um aumento das reaberturas consideravelmente superior face aos anteriormente registados, mais precisamente 33,5% por comparação a 2009. Com exceção de 2011, essa tendência de aumento vir-se-ia a manter nos anos seguintes. De acordo com a interpretação da *CNPCJR* este aumento poderia ser justificado com um maior enraizamento das atividades desenvolvidas pelas CPCJ nas comunidades (*CNPCJR*, 2012: 63). Embora o facto de haver uma maior atenção e intervenção face às situações das crianças, possa emergir como justificação, pensamos ser a hipótese levantada por *Ruxa* (2013) mais adequada como explicação.

No período em análise ao tomarmos em consideração o volume total de processos reabertos, a tendência caminha no sentido de um aumento constante ao longo de todos os anos, verificando-se um diferencial de 294,5% entre 2006 ($N_i=2026$) e 2014 ($N_i=7993$). Ao compararmos estes dados com o volume processual global, constata-se, igualmente, que os processos reabertos têm vindo a assumir uma expressão

percentual cada vez maior, representando 9,1% (2012) e 10,9% (2014) do total dos processos acompanhados pelas CPCJ (CNPCJR, 2012: 82; 2015: 56).

Face a estes dados, pensamos ser correto o levantamento de outra hipótese de explicação para os mesmos, quer dizer, não descurando as políticas de austeridade praticadas em Portugal nos últimos anos, existe uma forte probabilidade de muitas das famílias intervencionadas pelas CPCJ, e que num primeiro momento conseguiram com essa intervenção melhorar a sua situação, na sequência das políticas de austeridade entrarem novamente em crise, desestruturação exigindo, por isso, uma nova intervenção e, conseqüente, reabertura do processo de promoção e proteção. Daí a importância da chamada de atenção sobre o modo como, muitas vezes, as famílias são olhadas por aqueles que com elas desenvolvem uma intervenção, i.e., segundo a aceção de *Coelho et all* “em vez de utilizarmos demasiado facilmente o termo «família incapaz» deveríamos ter meios para avaliar e identificar quais os possíveis fatores que contribuem para essa «incapacidade», devendo ser esses os alvos da nossa intervenção multidisciplinar” (2007: 6).

Por outras palavras, estando cientes, por um lado, da existência de situações³⁹⁶ em que as crianças são retiradas às famílias por não possuírem os recursos socioeconómicos necessários ao desenvolvimento de uma parentalidade responsável. E, por outro, que a pobreza não pode servir de justificação para as crianças serem separadas das suas famílias. Há que inverter esta tendência. Como? Aprofundando o investimento do Estado nas famílias biológicas, i.e., se o Estado apoiar as famílias com mais necessidades, que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade, certamente acabará por poupar dinheiro e contribuir para a existência de crianças mais felizes. *Sæbjørnsen* (2011), salienta o facto de a pobreza se consubstanciar como uma das preocupações centrais dos assistentes sociais que participaram no estudo, não obstante isso, para estes profissionais a mesma ou a falta de recursos não deve emergir como razão para as crianças serem retiradas às suas famílias.

No estudo desenvolvido por *Brigido* (2011), foi realçada a associação entre as situações de perigo e as políticas de austeridade por parte de alguns assistentes sociais, ao sinalizarem uma tendência no sentido do aumento das situações de negligência trabalhadas pelas CPCJ, como consequência da crise económica vivenciada pelos portugueses. A análise dos dados disponíveis, vem corroborar esta leitura. Ao tomarmos em consideração o período decorrente entre 2009 e 2014, e no que às *situações de perigo* comunicadas às CPCJ diz respeito, constata-se um aumento significativo das situações de *negligência*. Entre 2009 e 2013 ocupou sempre a primeira posição, seguida da *exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança* (violência doméstica, consumo de álcool, estupefacientes) que, em 2014, passou a ocupar o primeiro lugar (Ni=19603, 26,2%). Não obstante o referido, interessa sinalizar que a partir de 2012 as situações de negligência começaram a diminuir, verificando-se um decréscimo da sua representatividade no conjunto das situações de perigo que motivaram a intervenção das Comissões³⁹⁷.

³⁹⁶ Não só em Portugal, como pensamos ter ficado bem claro aquando da análise desenvolvida sobre o sistema de proteção do Reino Unido.

³⁹⁷ Representatividade das situações de negligência no conjunto das situações de perigo comunicadas – 2009: Ni=9166 (36,2%); 2010: Ni=22554 (38,2%); 2011: Ni=22696 (33,1%); 2012: Ni=20902 (30%); 2013: Ni=18910 (25,3%); 2014: Ni=17362 (23,2%) (CNPCJP, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

Um estudo mais recente (Costa, 2014), procurou avaliar os níveis de *burnout* entre os comissários das CPCJ. Apesar de não haver um consenso significativo quanto à definição desta síndrome, a mais aceite e difundida apreende-a como “uma reação à tensão emocional crónica do indivíduo, por lidar excessivamente com pessoas, traduzindo-se em esgotamento físico e/ou psicológico, atitudes frias e despersonaliza face a colegas e utentes, assim como por sentimentos de incompetência e inadequação laboral” (2014: 7-8). Destarte, segundo a autora podem ser destacadas três dimensões constitutivas da mesma, nomeadamente: (i) *exaustão emocional* que se pauta por uma sensação de esgotamento dos recursos pessoais (emocionais, morais, psicológicos) para enfrentar as exigências profissionais e sentimentos de frustração e tensão; (ii) *despersonalização* – matizada por um distanciamento afetivo ou indiferença, insensibilidade emocional, conduz o indivíduo a tratar os outros (colegas de trabalho, utentes), de forma desumanizada; (iii) *realização pessoal* – em decorrência de uma autoavaliação negativa, o indivíduo torna-se infeliz, insatisfeito com o seu desempenho, diminuindo o sentimento de competência, êxito e a sua capacidade de interação com os outros (2014: 8).

No estudo participaram 283 comissários, no entanto, somente as respostas de 212 foram validadas, sendo na sua maioria assistentes sociais. Apesar de, positivamente, nenhum dos participantes revelar valores clinicamente significativos de *burnout*, merece ser realçado o facto de alguns apresentarem indícios de *exaustão emocional* (8%), *despersonalização* (1%) e *realização pessoal* (7%), i.e., resultados acima dos valores normativos nas primeiras duas dimensões e abaixo na terceira. Segundo a autora, estes resultados podem ser justificados com base no facto de a maioria não exercer funções a tempo integral nas CPCJ o que, em última instância, lhes permite o desempenho de outras tarefas e em outros contextos, contribuindo, desta forma para uma menor exposição a uma prática emocionalmente desgastante. Interessa acrescentar que, apesar da pouca significância destes indícios, os mesmos detêm alguma relevância, devendo ser desencadeadas estratégias no sentido não só de apoiar aqueles que revelam já alguns sinais, mas também de prevenção em relação aos restantes, pois, a presença de profissionais “emocionalmente estáveis é condição absolutamente indispensável para a eficiência na proteção e apoio a menores em situação de perigo” (2014: 35). Por outro lado, não obstante diversas investigações indiciarem que a antiguidade contribui positivamente para o desenvolvimento de estratégias de *coping* mais eficazes para o enfrentar as exigências profissionais, o presente estudo não evidenciou essa tendência o que, na opinião da autora, se pode dever às especificidades mediadoras da intervenção junto de crianças.

Voltando novamente à qualidade da intervenção, pode-se afirmar que tanto a questão da rotatividade, como a insuficiência de recursos referida por vários estudos, coloca questões a este nível, designadamente no referente à avaliação das situações, diagnóstico, competências de comunicação, bem como ao nível do acompanhamento das medidas. Tendo presente que é a confiança entre os membros da equipa que alimenta e fortalece a ação das CPCJ, é nesse sentido que caminha o discurso dos profissionais, na medida em que, segundo a aceção dos mesmos a eficácia da intervenção encontra-se dependente de a “Comissão de Proteção ter uma equipa multidisciplinar estável, recursos humanos e materiais em proporção ao volume processual, respostas sociais adequadas por parte da comunidade, para responder com eficácia na promoção das crianças” (Ferreira, 2009: 143; Brigido, 2011).

Capítulo II – *Contemporaneidades do Serviço Social na Proteção à Criança num Contexto de Austeridade*

O referido, não invalida, no entanto, a existência de um esforço quotidiano que se traduz num trabalho meritório, visto o *modus operandi* dos profissionais se sustentar em

“elementos teóricos que lhe permitem ter uma visão global e multidimensional dos problemas e das necessidades do cidadão e da família. Segundo os dados recolhidos no estudo o assistente social suporta a intervenção com a criança e a família no modelo sistémico-ecológico, interpretativo da realidade que proporciona instrumentos de análise, de compreensão e de intervenção, em situações problemáticas. O enfoque é centrado numa conceção do indivíduo, do grupo e da comunidade, que incluem as diferentes construções, segundo uma conceção bio-psico-social” (Ferreira, 2009: 260).

Em suma, não obstante os condicionalismos salientados, poder-se-á afirmar que, o empenho dos profissionais no terreno contribui para a concretização de uma intervenção positiva a favor das crianças, porquanto, não obstante a falta de recursos, os assistentes sociais no seu agir quotidiano buscam focar-se mais nas soluções do que nos problemas e limitações, continuando desta forma a acreditar na melhoria do sistema de proteção (Sæbjørnsen, 2011).

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Capítulo III – Consequências Económicas e Humanas das Políticas de Austeridade: A Realidade das Famílias e Crianças Portuguesas

Nota Introdutória

«A queda de uma semente do bico de um pássaro em uma montanha coberta de neve, pode produzir uma avalanche que encherá os vales»

(*Émile Boutroux*, 1874).

Todas as «estórias» têm um começo. Aquela que serve de embasamento às exegeses a serem desenvolvidas no presente capítulo pode, de modo resumido, ser subdividida em quatro momentos³⁹⁸. Uma *primeira fase* – plasmando uma crise de natureza bancária – remete-nos para o ano de 2003, quando se começou a assistir nos EUA a uma forte aposta nos empréstimos *subprime*. Ao longo de vários anos, “os bancos concederam grandes volumes de crédito a indivíduos com rendimentos reduzidos e situações laborais precárias” (*Mamede*, 2015: 48; *Dominelli*, 2010; *Lavalette et all*, 2013-a; *Santos*, 2015).

Em paralelo com o aumento da especulação imobiliária, o negócio correu bem durante algum tempo³⁹⁹. Mas, a partir de meados de 2006 o preço das habitações começou a decrescer e, no espaço de um ano (segunda metade de 2007), surgiram os primeiros sinais de crise com o reventamento da bolha imobiliária – mais de dois milhões de famílias americanas deixaram de ter capacidade para liquidar os créditos sucessivamente contraídos. Consequentemente, a partir do momento em que muitos dos «credores»⁴⁰⁰ se viram na eminência de falirem a qualquer momento, assistiu-se, qual bola de neve, a “uma retração mundial do crédito e ao aumento dos custos do financiamento nas várias economias” (*Mamede*, 2015: 66; *Karger*, 2014). Em setembro de 2008, com a falência do banco americano *Lehman Brothers*, o mundo deparou-se com uma crise ou, se preferirmos, o colapso financeiro global (*Dominelli*, 2010; *AAVV*, 2013; *Silva*, 2013; *Zartaloudis*, 2014; *Almeida*, 2015). Mais uma vez, o *efeito borboleta* (teoria do caos) realizou de modo célere o seu trabalho.

Esta conjuntura viria a afetar negativamente Portugal, nomeadamente ao nível do financiamento da sua economia (questão que não se colocava até esta altura). Deste modo, entrámos num *segundo momento* caracterizado pela transmutação da crise financeira (consequência de políticas de desregulação neoliberais) numa crise económica internacional⁴⁰¹, ou seja, a inacessibilidade ao crédito por parte das empresas exportadoras transformou, a partir de finais de 2008 não só, mas também com o desaparecimento de dezenas

³⁹⁸ Relativamente a esta análise, quando não for referida outra fonte, seguiremos de perto *Mamede* (2015).

³⁹⁹ Durante esse período, dando início à bolha financeira, os bancos aproveitaram para vender “por atacado títulos representativos daqueles empréstimos a outras instituições financeiras, as quais por sua vez os incluíam em pacotes de ativos financeiros que eram vendidos um pouco por todo o mundo” (*Mamede*, 2015: 65; *Lavalette et all*, 2013-a).

⁴⁰⁰ Já não os bancos, mas as instituições a quem aqueles tinham vendido os créditos, bem como outros investidores disseminados globalmente.

⁴⁰¹ Como elemento simbólico desta crise, podemos referir, entre outras multinacionais, a *General Motors* que sem a ajuda do governo dos EUA teria entrado em falência.

de milhares de empregos em cada uma das maiores economias mundiais, “a crise do *subprime* na maior crise económica mundial desde 1930” (Mamede, 2015: 67; Lavalette et al., 2013-a; Santos, 2014; Santos, 2015).

A gradual degradação das economias nacionais conduziu à *terceira fase* da crise. Transformando-se numa crise de financiamento vivenciada por alguns Estados-Membros da UE – crise das «dívidas soberanas». Em resposta à crise económica, as instituições europeias propuseram, em dezembro de 2008, não uma solução conjunta, mas, seguindo uma estratégia de nacionalização da crise (Silva, 2013), de cada Estado individualmente por via do aumento da despesa pública e a diminuição da carga fiscal sobre as famílias e as empresas. No caso português, não obstante terem sido adotadas as medidas aconselhadas pela UE, não foram as mesmas as principais responsáveis pela deterioração das contas públicas. Quer dizer, a par da (i) intervenção estatal para evitar o colapso dos sistemas financeiros, há que tomar em consideração (ii) a paralisação da atividade produtiva⁴⁰², (iii) o aumento do desemprego e (iv) o incremento das taxas de juro, como principais impulsionadores do crescimento do défice e do aumento da dívida soberana (28% do PIB entre 2007 e 2010).

Chegados aqui, interessa perceber por que as taxas de juro (que no nosso caso, entre 2000 e 2009, permaneceram idênticas às da média da zona euro) começaram a divergir somente em alguns países da UE⁴⁰³. Para Mamede (2015), não se consubstancia claro atribuir-se somente aos erros de governação (a tese mais difundida)⁴⁰⁴ a crise de financiamento da dívida⁴⁰⁵ ou, se preferirmos, a situação de «quase insolvência» a que chegámos em inícios de 2011. Destarte, em sua aceção, para além de após 2008 Portugal ter seguido as recomendações europeias relativas ao enfrentamento da crise (aumento dos gastos visando compensar os efeitos de curto-prazo da crise na procura interna)⁴⁰⁶, não é possível que a ação de um

⁴⁰² Segundo a opinião de Mamede, “contrariamente ao que muitos sugerem, a degradação das finanças do Estado não foi a causa da crise: foi acima de tudo, um reflexo de uma economia que dava sinais óbvios de esgotamento” (2015: 37). Relativamente a esta questão, a entrada no novo milénio consubstanciou-se como um marco de mudança da nossa economia. Se entre meados dos anos 90 e 2000 a economia teve uma taxa de crescimento médio anual de 4%, a partir de 2000 e até 2007 a mesma decaiu para cerca de 1% (Boroogh, 2014; Mamede, 2015); para uma análise sobre o modo como a nossa integração europeia e a entrada no euro contribuíram para essa estagnação, vide AAVV (2013); Reis et al. (2014); Pereirinha et al. (2016).

⁴⁰³ Interessa notar que, no âmbito das regras do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, em 2010 havia 12 países a desrespeitarem o limite para a dívida pública (60% do PIB) e 14 a violarem a regra relativa ao limite do défice situada em 3% (Boroogh, 2014: 70).

⁴⁰⁴ Como é lógico estes, também, existiram, podendo-se sinalizar as “Parcerias Público Privadas, resgate de bancos pelo erário público (BPN, BPP, Banif, etc.), construção de infraestruturas altamente dispendiosas e inúteis como os inúmeros Estádios de futebol construídos para o Euro 2004 [... No entanto,] seria completamente estulto ignorar que vivemos uma brutal crise internacional, que afetou vários países das periferias europeias mas não só (veja-se o caso do Reino Unido), e países com orientações político-ideológicas predominantes muito diferentes (países Bálticos e Islândia versus Europa do Sul)” (Freire, 2014: 89). Para Boroogh (2014) um dos erros de governação que pode ser assacado não só a Portugal, como a outros países intervencionados, remete para o facto de pouco terem feito para tentar inverter a existência ao longo de vários anos de uma balança de pagamentos deficitária; sobre a importância desse défice na crise dos vários países intervencionados, cf. AAVV (2013).

⁴⁰⁵ Para uma leitura similar em relação a outros países intervencionados, veja-se Karger (2014), Carlos (2014), Boroogh (2014).

⁴⁰⁶ De acordo com AAVV (2013) a resposta europeia à crise pode ser subdividida em três fases: (i) financeira (março a dezembro de 2008); (ii) expansionista/económica (pouco mais de um ano); (iii) austeridade (a partir de março de 2010). O referido supra, engloba-se na segunda fase onde foi solicitado aos Estados-Membros que “que adotassem de forma coordenada medidas orientadas para a expansão da procura (de duração limitada e orientadas para os setores mais afetados), que poderiam passar pelo aumento dos gastos públicos, reduções da carga fiscal e das

governo, *de per se*, se consubstancie como o principal *leitmotiv* para a instabilidade das taxas de juro. Há que assacar responsabilidades a outras entidades⁴⁰⁷. De entre as mesmas, elege como principal causa o “comportamento titubeante e até contraditório das instituições e dos líderes europeus” (2015: 71). Uma sucessão de acontecimentos atesta o referido.

Desde logo a reação tardia (dezembro de 2008) à crise (AAVV, 2013) e a, consequente, responsabilização dos Estados-Membros no seu enfrentamento tendo por base os recursos próprios. A 18 de outubro de 2010, outro evento vir-se-ia a revelar ainda mais marcante. A UE em vez de garantir que não deixaria que qualquer dos seus Estados entraria em insolvência, fez precisamente o contrário⁴⁰⁸, ou seja, por via do anúncio conjunto dos líderes alemão e francês de novas regras para a gestão da crise: se qualquer país “viesse a revelar-se incapaz de cumprir as suas responsabilidades perante os credores, as instituições europeias não viriam em seu socorro” (Mamede, 2015: 72; Carlos, 2014). O sinal estava dado aos mercados e aos credores. Em reação à possibilidade de os investidores privados poderem ter de assumir perdas de eventuais falências, os mercados financeiros incendiaram-se. Os detentores de dívidas soberanas dos países mais vulneráveis começaram a desfazer-se dos títulos de dívida, levando a que as taxas de juro disparassem. Evidenciando, mais uma crise de mercados do que de Estados – “a Irlanda viu-se assim forçada a requerer um resgate em dezembro desse ano e Portugal seguiu-lhe as pegadas em maio de 2011” (Mamede, 2015: 72).

A *quarta fase* da crise enquadra o modo como as instituições da UE resolveram enfrentar a situação, ou seja, por intermédio da imposição aos Estados-Membros de uma política de austeridade. Ao «esbanjamento», ao «desvario hedonista», responderam com cortes puro e duros ou, se preferirmos, como se viria a revelar em Portugal, cortes draconianos. Aqui chegados, será interessante notar que, apesar da crise financeira global evidenciar os malefícios dos ideais neoliberais, paradoxalmente se assistiu a um reforço, revigorar desse paradigma como resposta aos danos provocados por essa mesma crise.

Feito este introito, as exegeses a desenvolver no presente capítulo têm por objetivo explorar os custos económicos e sociais decorrentes das políticas de austeridade implementadas nos últimos anos⁴⁰⁹, de um modo genérico em muitos países europeus, e em particular no nosso país, com o fito de acalmar os interesses do capital financeiro internacional. Desde já, pode ser acrescentado que a força detida por essa perspetiva residia, em grande medida, no chavão ou, se preferirmos, no *mantra* constantemente repetido e religiosamente seguido por organizações transnacionais tais como o Banco Mundial, o *Fundo Monetário*

contribuições para a segurança social, assim como ajudas diretas às famílias e PME” (2013: 74); para uma leitura similar, cf. Silva (2013); Pedroso (2014); Mamede (2015); Pereirinha et al (2016). De acordo com Santos, o conjunto de medidas adotadas na segunda fase “permitiu que a economia portuguesa voltasse a crescer logo em 2010 – 1,9 por cento – depois da queda acentuada de 2,9 por cento no ano anterior” (2015: 418; Santos, 2014).

⁴⁰⁷ Para referências similares ao nível da causalidade por parte de jornalistas da imprensa económica, cf. Almeida (2015).

⁴⁰⁸ Segundo Borooh (2014) o que a crise revelou foi, não a solidariedade, mas uma maior hostilidade entre países, uma «guerra cultural» entre o Norte e o Sul.

⁴⁰⁹ Na ótica de Dominelli (2010), os assistentes sociais, não obstante lidarem com as consequências de todo este processo, demoraram algum tempo a refletir e a teorizar sobre os desafios por ele colocados. Por sua vez, para Lavalette et al não só o assalto do neoliberalismo, como os impactos da austeridade têm vindo a “criar espaços onde os utentes dos serviços, os académicos e os profissionais, se podem encontrar, como iguais, para discutir e partilhar problemas comuns” (2013-a: 4).

Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio, entre outras, da «não existência de alternativas» ao tipo de políticas adotadas⁴¹⁰. Sustentando-se na crença de a principal causa da situação em que se encontravam alguns países, residir em décadas de governação irresponsável conducente a gastos e endividamentos excessivos⁴¹¹ para sustentar um Estado demasiado pesado e generoso na sua dimensão social (Silva, 2013; Karger, 2014; Zartaloudis, 2014; Rodrigues et al, 2015), este seria o único, inelutável caminho a ser percorrido, afirmavam com firmeza. Não admitindo outras vias, aconselharam e monitorizaram a sua implementação por parte de Estados-nação sem força para se lhes oporem. Esta leitura moral da crise acaba, em última instância, no caso da UE por gerar dois efeitos: no mesmo processo em que produz bodes expiatórios, contribui para ocultar “o lado mais complexo da crise – um arranjo institucional da zona euro que criou incentivos perversos, ao mesmo tempo que inviabilizou o crescimento económico de alguns Estados-Membros” (Silva, 2013: 89; AAVV, 2013; Santos, 2015; Pereirinha et al, 2016).

Priorizando as necessidades dos bancos e das instituições financeiras, socializam-se as perdas⁴¹² e privatizam-se os lucros em paralelo com a diminuição dos *standards* de vida dos países intervencionados – em vez de colapso natural, por artes não mágicas, a dívida privada tóxica foi transformada em dívida pública. Entre a segurança dos primeiros e o bem-estar das populações não existem dúvidas sobre a opção dos neoliberais⁴¹³ ou, se preferirmos, segundo a expressão krugmaniana, dos «economistas de água doce». O Estado num primeiro momento deu liberdades promovendo a financeirização⁴¹⁴, quando a bolha rebentou foi chamado, qual bombeiro, para apagar os fogos propagados globalmente. O que o contexto internacional tem mostrado é a contínua extração de excedentes às populações empobrecidas para pagar aos banqueiros internacionais⁴¹⁵. As pessoas estão a ser castigadas pelos erros dos outros (Borooah, 2014) – «os maus

⁴¹⁰ Na sua *Breve História do Neoliberalismo*, Harvey desenvolve uma análise cuidada do processo conducente à aceitação generalizada do ideário neoliberal como sendo necessário, natural, o único viável e para o qual não havia alternativa. Foi um processo moroso ao longo do qual foram sendo cooptados cada vez mais indivíduos e, posteriormente, países inteiros. Um processo onde se recorreu à força persuasora das armas (como no Chile) ou financeira das várias organizações internacionais num conjunto variado de países (Argentina, México, Equador...). Com maior ímpeto, a partir dos anos 80 do século passado, essas organizações “transformaram-se em centros de propagação e reforço do ‘fundamentalismo do mercado livre’ e da ortodoxia neoliberal. Em troca de uma reestruturação da dívida, os países endividados foram obrigados a implementar reformas institucionais, tais como cortes nas despesas sociais, leis laborais mais flexíveis e privatização. Deste modo inventou-se o ‘ajustamento estrutural’. O México foi um dos primeiros países a ser atraído para o que se viria a tornar a trave mestra do Estado neoliberal” (Harvey, 2007: 29; Freire, 2014).

⁴¹¹ Carlos também dá conta desta leitura, ao afirmar que, mediados por um desejo de punição, “os programas de ajustamentos impostos pela *troika* partiram do pressuposto que os Estados estão em dificuldade porque criaram défices orçamentais excessivos e esbanjaram, endividando-se acima do sustentável” (2014: 63). Em contraponto a essa opinião, Santos lembra-nos que “antes da crise internacional, os défices públicos na generalidade dos países da OCDE estavam controlados e as dívidas públicas também” (2014: 413).

⁴¹² De acordo com Lavalette et al (2013) a austeridade representa a determinação dos gestores do capital financeiro em trasladar os custos da crise para os cidadãos comuns que não desempenharam um papel ativo na propulsão dessa mesma crise. Em suma, transmutação da dívida privada em dívida pública a ser assumida por todos.

⁴¹³ De acordo com a opinião de Karger “as duras medidas de austeridade impostas aos países vulneráveis da UE, ilustram o quão desconectados estavam os tecnocratas económicos e os decisores políticos em relação ao sofrimento dos cidadãos comuns” (2014: 43).

⁴¹⁴ No caso da economia portuguesa, o peso dos ativos financeiros, em percentagem do PIB, aumentou cerca de 40% entre 1999 e 2007 (AAVV, 2013).

⁴¹⁵ Isto tornou-se visível logo no início da crise em 2008. Para dar somente dois exemplos, nesse ano “os contribuintes americanos gastaram 2,9 trilhões de libras para evitarem as falências da *Fanni Mae* e da *Freddie Mac* (instituições

investimentos deveriam ser punidos com percas daqueles que emprestam, mas o Estado faz com que aqueles que emprestam se encontrem em grande medida imunes a perdas⁴¹⁶. Por sua vez, os que pedem, têm de pagar, independentemente de quaisquer que sejam os custos sociais» (Harvey, 2007: 74).

A tão propagada preocupação com a dívida de vários países, não passou de um subterfúgio para dissimular o verdadeiro cisma, i.e., os problemas do sistema bancário. No fundo, as medidas de austeridade foram mediadas por uma mensagem clarividente – o importante era pagar aos credores, mesmo que isso implicasse uma profunda recessão da económica, uma taxa de desemprego elevada ou problemas ao nível da saúde e do bem-estar das populações (Karger, 2014) ou, segundo as palavras de Carlos, um “caminho de degradação e sofrimento, rumo ao que poderão entender como uma espécie de *purificado renascer*” (2014: 65, sublinhado no original). As três fases da resposta europeia à crise (financeira, expansionista e austeridade) (AAVV, 2013; Silva, 2013; Pedroso, 2014; Figueiredo et al., 2014; Mamede, 2015), evidenciam bem este posicionamento, na medida em que, das três, a que mais se prolongou no tempo foi a última. A mesma Europa que um dia nos prometeu e nos fez sonhar (bem como à geração que nos antecedeu) com um futuro melhor, considera agora que sonhamos alto demais e, por isso, temos de ser castigados.

Toda esta conjuntura plasma bem o raciocínio de Ulrich Beck, segundo o qual na passagem da *sociedade industrial* para a *sociedade de risco* (por nós denominada de incerteza) se assistiu a mutações profundas quanto ao perfil/lógicas do risco. Enquanto na primeira predominavam riscos de origem natural, a segunda patenteia a predominância de riscos manufacturados ou se, preferirmos, socialmente produzidos, fabricados (Menezes, 2010). Quer dizer, uma conjuntura de crise como o resultado, não das interferências da mãe Natureza, mas da ação/inação humanas.

detentoras de metade dos créditos hipotecários do país). Nesse mesmo ano estimou-se que, cada pessoa do Reino Unido, contribuiu com cerca de 50.000 libras para salvar o setor financeiro e que a salvação de instituições financeiras custou aos contribuintes britânicos 1,5 triliões de libras em fundos públicos” (Dominelli, 2010: 605). No nosso caso em concreto, notícias recentes (3 de abril, de 2017) informam-nos que, entre 2007 e 2016, o Estado português despendeu cerca de 13 mil milhões de euros com os bancos. Tendo sido o sexto país da UE28 que mais dinheiro gastou na ajuda ao setor financeiro, esta fatura traduziu-se num esforço para o contribuinte português equivalente a 7% do PIB em 2016 (Artigo *Diário de Notícias*, cf. URL: <http://bit.ly/2n8jOpr>).

⁴¹⁶ De acordo com Bauman este contexto plasma a emergência de um novo fenómeno. As medidas tomadas pelo Estado nos últimos anos evidenciam a sua transmutação uma espécie de *Estado de Bem-estar para os ricos* onde somente os prejuízos são socializados, pois, tal como já referido, “todas elas buscam recapitalizar os bancos e deixá-los novamente em condições de desenvolver as suas atividades normais: em outras palavras, a atividade que é a principal responsável pela crise” (2010: 35; cf. Dominelli, 2010: 600).

1 – Portugal: As Vontades de (Re)afundar um País?

1.1 – Narrativas da Crise: A Culpa e a Inevitabilidade

“A austeridade é uma escolha política, não uma necessidade económica”⁴¹⁷

Na sequência do chumbo do *Programa de Estabilidade e Crescimento IV* (PEC)⁴¹⁸, a 23 de março de 2011 por uma coligação negativa [*Bloco de Esquerda* (BE), PCP, PSD e *Centro Democrático Social – Partido Popular* (CDS-PP)]⁴¹⁹, José Sócrates pediu a demissão de primeiro-ministro. No dia 31 desse mesmo mês o Presidente da República Aníbal Cavaco Silva marcou as eleições para 5 de junho. Nos meses seguintes assistiu-se a um frenesim das agências de *rating* e a uma degradação contínua das taxas de juro⁴²⁰, não restando ao primeiro-ministro demissionário outra alternativa que não fosse o pedido formal (abril de 2011) de resgate financeiro (no valor de 78 mil milhões de euros a serem disponibilizados até 2014)⁴²¹ à *Troika* [FMI, Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE)], com quem viria a negociar e a assinar, em 17 de maio de 2011, o *Memorandum de Entendimento*⁴²².

Um primeiro aspeto a salientar interliga-se com o modo como esta conjuntura de crise foi encarada por parte dos diferentes atores envolvidos no processo. Nesta análise daremos especial ênfase aos que foram mandatados pelo povo português para executarem o programa negociado com a *Troika*. Seguindo de perto as exegeses de Freire (2014), é-nos possível perceber que a conjuntura foi apreendida como *uma oportunidade* não só para ascender ao poder, mas também em consequência disso, para a ulterior implementação de políticas de viés neoliberal (privatizações, cortes nos serviços públicos, nos gastos sociais, desregulação dos mercados...). Embora não explicitado abertamente, a crise e o *Memorando* viriam

⁴¹⁷ *Boot Out Austerity* (2017), cf. URL: <http://bit.ly/2pj7l2v>

⁴¹⁸ Com a mudança das orientações da UE, as primeiras medidas de austeridade surgiram um ano antes. No espaço de 12 meses o governo elaborou 4 versões do PEC visando com isso controlar a dívida. Não obstante, as medidas adotadas não se «revelaram suficientes», continuando os mercados o seu ataque impiedoso (Stoleroff, 2013); para uma análise das medidas de austeridade introduzidas durante a governação de José Sócrates, vide Zartaloudis (2014).

⁴¹⁹ Segundo Santos, contrariamente à Grécia onde o resgate financeiro foi imposto a partir de fora, no caso português o mesmo não se consubstanciava como uma inevitabilidade. Em sua aceção o chumbo do PEC IV constituiu-se como elemento de primacial importância para o que viria a ocorrer em maio, ou seja, o mesmo conduziu a uma situação criada “deliberadamente por quem já tinha dado sinais que desejava um programa de assistência financeira” (2014: 429). Nicolau Santos (2016) dá conta da existência de uma narrativa que, em sua opinião, foi completamente soterrada na comunicação social portuguesa pela da necessidade de vinda da *Troika*. Em sua aceção, no dia em que o PEC IV foi chumbado, vários deputados alemães afirmaram que a última coisa que queriam era uma crise em Portugal semelhante à da Grécia e que, nesse sentido, o governo alemão estaria disposto a fazer tudo para evitar essa situação. Merkel em conjunto com Durão Barroso teria feito um acordo de modo a evitar a necessidade de pedir ajuda externa; cf. URL: <http://goo.gl/1AqBu3>.

⁴²⁰ De acordo com Borooah (2014) o limbo político criado pela demissão do governo foi uma das razões a contribuir para o aumento dos juros, acabando por conduzir o país à resignação.

⁴²¹ 12 mil milhões dos quais destinados à recapitalização dos bancos.

⁴²² Nessa negociação também participaram os partidos de direita PSD e CDS-PP. Quanto ao *timing* da negociação, Santos questiona-se se “haveria pior altura para se negociar um tal acordo? As circunstâncias históricas obrigaram um governo, que já não o era porque tinha perdido a legitimidade política no Parlamento, a assinar um acordo para o qual já não tinha mandato político. Outros países, em circunstâncias semelhantes, souberam unir as suas forças políticas e defender melhor os seus interesses nacionais. Nós não” (2015: 421; Santos, 2014).

a ser instrumentalizados tendo em vista a adoção de reformas neoliberais radicais que dificilmente teriam sido aceites enquanto programa político, dado o fraco apoio às mesmas por parte do eleitorado (2014: 83, 103; *Silva*, 2013; *Silva et all*, 2015; *Rodrigues et all*, 2015). Como teremos oportunidade de mostrar, não obstante todas as consequências negativas da sua aplicação, as políticas austeritárias foram, em parte, bem-sucedidas no concernente a esses objetivos implícitos.

Entre março e junho de 2011⁴²³, assistiu-se por parte da oposição de direita à construção de uma narrativa que, mediada por uma dramatização em crescendo da situação experienciada pelo país, assentava, basicamente, em três ideias-chave. Em primeiro lugar, focalizando⁴²⁴ as culpas de modo clarividente, apontava como principal, senão único, responsável pela crise, os últimos anos de governação do PS⁴²⁵ (*Silva*, 2013; *Freire*, 2014; *Pedroso*, 2014; *Pereirinha et all*, 2016)⁴²⁶. No fundo, não só comungavam, como legitimavam a narrativa dominante na Europa que insistia “em que o problema das economias da periferia [era] de natureza política e radica[va] numa incapacidade imputável aos primeiros-ministros” (*Silva*, 2013: 106).

Em segundo lugar, evidenciando uma proximidade com os arautos da austeridade⁴²⁷, o CDS-PP e o PSD consideravam-se os *players* melhor posicionados para comandar os destinos do país. A exploração política da crise foi mais nítida no caso do último –

“dizia o PSD que queria aplicar o programa da Troika⁴²⁸ porque ele coincidia com aquilo que o partido achava necessário e útil para o país, e nesta linha apresentava-se ao eleitorado como querendo ir além da Troika no

⁴²³ Mais precisamente 3 de junho, último dia da campanha eleitoral.

⁴²⁴ Focalização essa que pode ser atualizada, visto em 2017 o discurso recorrer aos mesmos argumentos.

⁴²⁵ Em contraponto a este posicionamento, convém lembrar que a associação do aumento da dívida, única e exclusivamente, às más políticas orçamentais, evidencia, por um lado, o não tomar em consideração de que “o aumento da despesa pública em Portugal até 2008 é quase inteiramente explicado por um único fator: o aumento das despesas com pensões. De facto, se excluirmos esta rúbrica, a despesa em percentagem do PIB praticamente não se alterou entre 2000 (31,5%) e 2008 (31,6%)” (*Mamede*, 2015: 57). E, por outro lado, o ignorar deliberado do contexto internacional. Assim, por exemplo, em Espanha e na Irlanda “o aumento das respetivas dívidas entre 2008 e 2010 foi de 21,5 e de 46,7 pontos percentuais (pp) do PIB, o que se compara com 22,3 pp de Portugal. A própria Alemanha viu a sua dívida aumentar de 66,8 por cento para 82,5 por cento do PIB naquele mesmo período” (*Santos*, 2015: 420). Resta acrescentar que, de acordo com *Thomas Palley*, de entre os vários países em crise, Portugal “evidenciou um elevado grau de responsabilidade fiscal nos seis anos precedentes à crise, [os dados disponíveis] excluem definitivamente a irresponsabilidade fiscal” (*apud Pereirinha et all*, 2016: 594).

⁴²⁶ O tom bastante crítico em relação à governação do PS, presente no discurso de tomada de posse do Presidente da República em janeiro de 2011, permite a inclusão de *Cavaco Silva* como tendo sido mais um dos atores a desempenhar um papel-chave na construção dessa narrativa (*Freire*, 2014).

⁴²⁷ Será interessante notar que, num artigo publicado no *Jornal i* (26-03-2011) intitulado «*A Crise Portuguesa e a Política de Austeridade*», *Paul Krugman* alertava para os perigos da adoção de políticas austeritárias em períodos de crise e de desemprego. A opção deveria ser outra, primeiro procurar combater o desemprego com a retoma da economia e, só depois, numa estratégia de longo prazo, buscar a redução do défice. Segundo as suas próprias palavras: “e porque não começar pela redução do défice? Porque os aumentos de impostos e os cortes da despesa contribuiriam para desacelerar ainda mais a economia, agravando o desemprego. Além disso, cortar na despesa numa economia em recessão acaba por ser contraproducente nem que seja em termos fiscais: quaisquer poupanças na frente da despesa são anuladas pela redução da receita fiscal resultante da contração da economia”. Palavras que se viriam a revelar sábias, mas às quais os nossos políticos não prestaram atenção e os *media* deram pouca importância (cf. URL: <http://bit.ly/2gZLHMn>).

⁴²⁸ A análise dos discursos dos *media* quanto à vinda da *Troika*, revela dois posicionamentos. Nos inícios de 2011, ainda predominava a desconfiança por razões de soberania nacional e/ou devido aos custos financeiros associados (maiores com o resgate do que com o financiamento externo). Mas, devido às pressões internas (partidos de direita) e externas no sentido de solicitar ajuda, o baixar dos *ratings* e o aumento constante dos juros da dívida, a desconfiança inicial deu rapidamente lugar a um apoio caloroso à intervenção internacional. Num ápice, passou-se

«corte das gorduras do Estado», em particular, e nas reformas liberalizadoras, em geral. Foram, no entanto, explicitamente recusados, pelo líder do PSD, cortes de *salários* e de *subsídios*, cortes de *pensões* ou *despedimentos* da função pública; também se recusaram cortes significativos nas *funções sociais* do Estado, pois que tudo o que se pretendia era apenas «cortar nas gorduras» (Freire, 2014: 87, sublinhados nossos; Figueiredo et al., 2014).

Em terceiro lugar, o apontar de culpas, não se reduziu ao PS. Seguindo o “funesto processo de «medinacarreirização» da vida pública portuguesa” (Silva, 2013: 108), alastrou-se ao comportamento inadequado dos portugueses. A inevitabilidade da aplicação das políticas de austeridade e, por consequência, a impossibilidade de um rumo alternativo, devia-se ou, se preferirmos, foi justificada com o facto de todos nós termos vivido acima das nossas possibilidades⁴²⁹. Dito de outra forma, a evocação generalizada da culpa – os excessos dos portugueses –, para além de plasmar uma leitura moral e simplificadora da crise, visava não só legitimar a necessidade da aplicação de medidas austeritárias, mas também a consubstanciação de um mecanismo de controlo social tendo em vista uma docilização do corpo e da alma (de pendor foucaultiano) ante essas mesmas medidas, numa ótica de um *sacrifício redentor*. Em suma, a culpa moral deveria consubstanciar-se como justificação para a punição material, i.e., os portugueses⁴³⁰ “foram levados a acreditar que os sacrifícios a que [iriam ser] sujeitos eram o fruto dos erros que cometeram no passado. Desta forma pretendia-se tornar mais aceitáveis as privações, ao mesmo tempo que se dispensava a necessidade de uma reflexão profunda sobre as reais causas da crise” (Mamede, 2015: 42; Silva, 2013; Santos, 2015; Frade et al., 2015; Pereirinha et al., 2016).

Uma análise mais cuidada permite, no entanto, outras leituras. Apesar de, entre a segunda metade dos anos 90 e 2010, o endividamento crescente/significativo das famílias (justificado maioritariamente por empréstimos à habitação) ser uma realidade no nosso país, deve salientar-se que, até ao despoletar da crise, a esse endividamento em crescendo se encontravam associados baixos níveis de incumprimento⁴³¹. Quer dizer, o mesmo, “não oferecia grandes razões para alarme. A crise veio mostrar que a gravidade do endividamento das famílias portuguesas está diretamente associada à situação económica do país, da qual

do “receio da intervenção externa ao abraço à troika”. A sua intervenção passou a ser considerada uma necessidade. Diríamos nós, que o lobo rapidamente conseguiu fazer passar a imagem da pele de cordeiro; para dar somente dois exemplos: “é preciso desdramatizar um eventual pedido de apoio. Essa ajuda será muito útil e importante para o país fazer as correções que tem de fazer, na sua estrutura institucional (Garrido, 21-02-2011)”; “todo este choque tem de ser para um bem. Para que Portugal deixe de ser Estado de sítio e passe a ser um sítio com Estado. Esta é uma oportunidade única para mudar de era (...) Isso é criar, enfim, um Estado moderno (Pedro Santos Guerreiro, 8-04-2011)” (Almeida, 2015).

⁴²⁹ No estudo realizado por Almeida (2015), e no que diz respeito em específico ao período de janeiro a junho de 2011, o painel de jornalistas analisado comunga claramente desta narrativa de culpabilização, atribuindo as principais responsabilidades da situação aos portugueses em geral (incluindo os políticos): “nos seus artigos perpassa a Ideia de que a crise económica nacional tem muito mais de «comportamental» do que «estrutural». [...] A maioria dos jornalistas do painel acham que os portugueses não souberam aproveitar os aspetos positivos de uma moeda forte – estabilidade de taxas de juro e baixa Inflação – para se apetrechar para o futuro. Preferiram o consumo ao investimento, o lazer ao esforço, o crédito, a fantasia ao gasto criterioso das verbas públicas. Esbanjaram, aumentando a dívida sem criar condições do seu pagamento”.

⁴³⁰ De acordo com Rodrigues et al., a análise da agenda programática do governo (orientada ideologicamente) permite a conclusão de nessa culpabilização se destacarem alvos específicos, designadamente os “beneficiários ou agentes diretos da ação pública, em particular funcionários públicos e beneficiários de prestações sociais” (2015: 36).

⁴³¹ Entre 2008 e 2012, este cresceu mais no crédito ao consumo (4,5% – 12,5%) do que no crédito à habitação (1,8% – 2,9%) (AAVV, 2013; Reis et al., 2014); para dados mais detalhados sobre estas questões, vide UNICEF (2014).

depende o emprego e, portanto, a capacidade de fazer face aos encargos da dívida” (AAVV, 2013: 42; Reis *et al.*, 2014; Mamede, 2015).

Quanto ao modo como os portugueses encararam a conjuntura em análise, o seu posicionamento evidencia pontos de contacto e de distanciamento relativamente à narrativa referida supra. De acordo com Freire (2014), relativamente aos primeiros encontramos uma clara responsabilização (mais vincada entre os eleitores da direita) da governação socialista pelo que tinha corrido mal em Portugal entre 2008 e 2011 o que, *de per se*, pode justificar não só, mas também a derrota sofrida pelo PS nas eleições legislativas de 2011⁴³². Em relação aos segundos, é possível sinalizar três dimensões. Em primeiro lugar, contrariamente aos políticos, os portugueses não ignoraram as repercussões da conjuntura externa, ou seja, em sua aceção a crise financeira de 2008 e as suas sequelas influenciaram de modo bastante negativo a situação portuguesa. Em segundo lugar, a maioria não comungava, igualmente, da responsabilização que foi assacada aos portugueses em geral, devendo, no entanto, ser referido ter esta dimensão da narrativa recolhido o apoio maioritário dos eleitores afetos à direita. Por último, pode-se, também, afirmar que, em contraponto aos políticos, os portugueses não encararam a crise como uma oportunidade para a promoção de um Estado mínimo. Não obstante se poder afirmar que, com o voto nas legislativas de 2011, sancionaram a austeridade, devemos estar cientes de que, o mesmo, não se deveu a uma alteração “das preferências fundamentais do eleitorado em matéria de políticas públicas, nomeadamente quanto ao papel do Estado, e, portanto, o eleitorado não acompanhou a forte inflexão neoliberal da direita” (Pedro Magalhães *apud* Freire, 2014: 90).

Uma última nota relativamente a um episódio que, em nosso entender, se consubstanciou como mais um exemplo da pressão dos *media* no sentido do condicionamento dos poderes políticos e de modelação de opinião pública. Estamos, em concreto a falar da ida concertada de banqueiros portugueses ao Ministério das Finanças (amplamente noticiada), seguida de entrevistas que foram feitas na TVI, durante quatro dias consecutivos (4 a 7 de abril), aos presidentes dos maiores Bancos portugueses⁴³³, onde a tónica do discurso foi moldada pela necessidade de pedir ajuda externa (Nicolau Santos, 2016).

1.2 – Winter Is Coming: Os Anos de Austeridade

“Mesmo quando quase tudo está a correr mal é preciso fazer crer que está tudo a correr bem”
(Silva, 2013).

Assumido o poder, o XIX Governo Constitucional⁴³⁴ começou, então, a governar sob a égide do *Programa de Assistência Económica e Financeira* (PAEF) a Portugal. Os problemas a serem resolvidos remetiam

⁴³² Nesta dimensão, não descurando a importância da teoria do agendamento (*agenda-setting*) e, por consequência, o seu papel enquanto modeladores de opinião, deve ser sinalizado o alinhamento político dos jornalistas “com a coligação de direita, como sendo a cara da mudança que se impõe ao país” (Almeida, 2015).

⁴³³ Judite de Sousa conduziu as entrevistas a: Ricardo Salgado (BES), Nuno Amado (Santander-Totta), Carlos Santos Ferreira (BCP) e Fernando Ulrich (BPI).

⁴³⁴ 21 de junho de 2011 a 30 de outubro de 2015.

para um(a): défice externo corrente (próximo de 10% do PIB), défice orçamental (superior a 11% do PIB), dívida pública (no limiar dos 100% do PIB) (Almeida, 2015)⁴³⁵. Segundo os paladinos da austeridade expansionista⁴³⁶, a estes problemas, encontravam-se associadas enquanto causas não só, mas também as dificuldades de crescimento e competitividade, o crescimento excessivo dos salários nominais, um mercado laboral rígido e o endividamento público devido, em grande medida, a um Estado de Bem-estar demasiado generoso, custos de saúde insustentáveis, instabilidade do sistema financeiro, etc. (Silva et al, 2015).

Como resolver estas questões? Pela via da austeridade, ou seja, “uma forma voluntária de deflação na qual a economia se ajusta através da redução de salários, preços e gastos públicos para recuperar a competitividade, o que (supostamente) se consegue melhor cortando no orçamento do Estado, nas dívidas e nos défices” (Mark Blyth apud Santos, 2014: 413). Visto não ser possível proceder a uma desvalorização cambial, a recuperação da competitividade⁴³⁷, o crescimento da economia devia ser promovido através da desvalorização interna (AAVV, 2013; Reis et al, 2014; Silva et al, 2015; Mendes, 2015).

As linhas orientadoras encontravam-se delineadas no *Memorando*⁴³⁸, abrangendo três grandes objetivos:

“garantir uma consolidação orçamental a medio prazo, tendo em vista a sustentabilidade da dívida pública; assegurar a estabilidade do setor financeiro, procurando que a desalavancagem ordenada permitisse que instituições de crédito continuassem a apoiar a economia; aumentar a competitividade da economia através de reformas estruturais, estimulando o crescimento económico orientado para os setores de bens e serviços transacionáveis” (Mendes, 2015: 92).

⁴³⁵ Convém notar que, contrariamente ao defendido pelos arautos da austeridade de as medidas serem necessárias para o restabelecimento da credibilidade, apesar de o PAEF ter permitido o financiamento externo, os juros não foram decrescendo em paralelo com a adoção das medidas austeritárias. Evidenciando as influencias externas, os mesmos só começaram a diminuir no verão de 2012 na sequência da declaração de Mario Draghi (Pedroso, 2014; Mamede, 2015). Isto é, uma simples declaração foi suficiente para diminuir a instabilidade: “a pressão sobre os juros das dívidas soberanas dos países da periferia da área do euro só viria a diminuir quando o presidente do Banco Central Europeu fez a célebre declaração de que faria tudo para salvar a moeda única europeia. E esse «tudo» foi entendido pelos mercados como sendo a compra de dívida em quantidades ilimitadas de qualquer Estado-membro. Foi, assim, esvaziada a bolha das dívidas soberanas e também desincentivada a tentação de voltar a enchê-la” (Santos, 2015: 430). Devendo acrescentar-se que, sem ter provocado o alarme de 2011, “em setembro de 2013, os juros da dívida a 10 anos rondavam os 7%, aproximando-se dos que Portugal pagava quando se viu forçado a pedir a intervenção da troika” (Pedroso, 2014: 32).

⁴³⁶ Para uma análise mais detalhada desta teoria, cf. AAVV (2013), Freire (2014).

⁴³⁷ Tal como noutras, também nesta dimensão não se obtiveram os sucessos almejados. Entre 2010 e 2013 o nosso país desceu cinco lugares no Índice Global de Competitividade (Santos, 2015).

⁴³⁸ Será interessante notar dois posicionamentos distintos aquando da negociação, quiçá explicáveis com base na, já referida, «guerra cultural» entre Norte e Sul – daí não ser surpreendente que “o FMI tenha querido um empréstimo mais dilatado, com juros mais baixos, de modo a atenuar os efeitos recessivos do pacote financeiro, enquanto a Europa prossegu[iu] a sua cruzada moral, com juros mais elevados e prazos mais curtos, sem cuidar dos efeitos económicos das suas exigências” (Silva, 2013: 64).

O governo eleito comprometeu-se não só a implementar as medidas necessárias⁴³⁹, como a ir mais além do que tinha ficado acordado⁴⁴⁰. Isto ficou bem claro desde o início, quando *Passos Coelho*, logo no dia a seguir a ser eleito, afirmou numa entrevista à *Reuters* – “eu acho que podemos surpreender e ir além (do que foi acordado) [... Portugal trabalhará] o que for necessário, durante o tempo que for necessário, para que as medidas mais importantes possam ser tomadas de modo a que todos os prazos que estão previstos no acordo com a UE e FMI possam ser respeitados”⁴⁴¹.

A coligação começou a trabalhar em força. Em pouco mais de um ano foram implementadas 50 medidas austeritárias (*Tomás et al*, 2012)⁴⁴² e, nos anos seguintes, o esforço não diminuiu, bem pelo contrário. Vejamos, então, algumas das políticas adotadas durante o período de vigência do PAEF. Podendo-se, desde já, sinalizar, para além do congelamento de promoções e admissões, o esforço colocado na *redução de salários e pensões*, por um lado, e na *reforma do mercado laboral*, por outro.

No concernente à *redução dos salários*, os cortes salariais já previstos no *orçamento de 2011* foram prolongados pelos anos seguintes. Os *funcionários públicos* com um vencimento superior a €1500 sofreram cortes entre 3.5% e 10%. Logo em junho, em contradição com o discurso eleitoral do não aumento de impostos, é anunciado um imposto extraordinário sobre rendimentos (equivalente a 50% do Subsídio de Natal de 2011). Não foi preciso esperar muito para se perceber que o governo queria ir mais além, com a introdução de medidas não previstas no documento assinado.

Em setembro, com a criação da sobretaxa de IRS, os trabalhadores dos setores privado e público viriam a perder cerca de 3,5% do seu rendimento. Em outubro, para além da antecipação (inicialmente previsto para 2012) do aumento do IVA sobre eletricidade e gás natural (6% para 23%) (*Mendes*, 2015)⁴⁴³, é largada a primeira bomba incendiária (*Stoleroff*, 2013) com o anúncio da *suspensão dos subsídios de Natal e de Férias* dos funcionários públicos (e pensionistas com pensões superiores a €1000, os restantes

⁴³⁹ Revelando subserviência ignóbil e clamando a estupidificação de todo e qualquer português, *Camilo Lourenço* apreendeu os representantes da *Troika* qual *Messias* que, por artes mágicas e para todo sempre, nos iria salvar do abismo – “três homens que não conheciam a economia portuguesa vieram a Lisboa e em três semanas fizeram o melhor programa de governo que o país conheceu em décadas. (...). Ontem alguém me dizia que quem faz opinião devia sugerir a contratação da Troika para gerir o país, em regime de outsourcing, durante o tempo que durar o programa de ajustamento (5-05-2001)” (*apud Almeida*, 2015). De notar que este tipo de discurso encontrava eco na opinião pública portuguesa. No entanto, a opinião favorável aquando da apresentação do *Memorando*, foi gradualmente dando lugar a uma leitura crítica à medida que ia sendo aplicado – “o que antes era um programa muito bem desenhado passou a ser visto como estando desajustado da realidade e demonstrativo de que a *Troika* tinha um profundo desconhecimento quer em relação às especificidades das políticas públicas portuguesas, quer em relação aos problemas estruturais que careciam de resposta” (*Rodrigues et al*, 2015: 43).

⁴⁴⁰ Mostrando-se forte contra os fracos e fraco contra os fortes, somente o fez em algumas áreas, noutras ficou aquém do que tinha sido negociado. Explicitando, como teremos oportunidade de mostrar, não houve pejo em violar os contratos com os funcionários públicos, os reformados e pensionistas, os assalariados, os eleitores em geral, mas os “contratos com as grandes empresas económicas e financeiras, nacionais e internacionais, mesmo quando tais contratos são considerados ruinosos para o Estado, são considerados sacrossantos em nome do bom funcionamento dos mercados, da necessidade de financiamento internacional, da necessidade de gerar confiança face a Portugal entre as agências de *rating*, em particular, e entre os mercados de capitais, em geral” (*Hespanha apud Freire*, 2014: 101; *Rodrigues et al*, 2015).

⁴⁴¹ Cf. *Jornal de Negócios* (06-06-2011), URL: <http://bit.ly/2hpQY00>

⁴⁴² Vide *Jornal Expresso* (03-10-2012), URL: <http://bit.ly/2fZ01Fq>

⁴⁴³ Em 2012 registou-se um aumento do IVA na restauração – de 13% para 23% e as taxas mínimas e máximas do IMI foram aumentadas em 0,1% (*Wall et al*, 2015).

seriam taxados progressivamente)⁴⁴⁴, enquanto durasse o programa de assistência financeira. Estava dado o primeiro de vários passos para o corte das gorduras...⁴⁴⁵ dos portugueses⁴⁴⁶. Em novembro, o governo viu-se confrontado com a sua primeira greve geral em que participaram as duas centrais sindicais (Pedroso, 2014; Figueiredo et al, 2014)⁴⁴⁷.

Quanto às reformas levadas a cabo na *esfera do trabalho*, encontramos-nos perante uma área onde o governo não só evidenciou zelo na implementação das medidas delineadas no *Memorando*, como foi mais além do negociado (Rodrigues et al, 2015). O direito ao trabalho foi, muito provavelmente, um dos direitos fundamentais mais afetados pelas medidas de austeridade. Prosseguiu-se um trajeto onde, para além da redução dos custos do trabalho anteriormente salientada, a fragilização, flexibilização ou, se preferirmos, a crescente informalização e desconstrução das relações laborais emergiram como objetivos a serem alcançados.

Entre 2011 e 2014 o salário mínimo nacional não foi aumentado (€485)⁴⁴⁸. Em junho de 2012 foram introduzidas alterações de tal modo profundas ao *Código do Trabalho*⁴⁴⁹, ao ponto de se poder afirmar que nunca, como até aí, se tinha assistido a “um tão profundo retrocesso social, uma tão avultada transferência de rendimentos dos trabalhadores para os empregadores, conseguida, basicamente, à custa da desvalorização do trabalho e do aumento do tempo de trabalho” (AAVV, 2013: 117; Silva et al, 2015). De entre as mesmas cabe destacar as mudanças, por um lado, ao nível da *organização do tempo de trabalho*, designadamente no respeitante à flexibilização e ao aumento do tempo do trabalho não pago ou, se preferirmos, à desvalorização das retribuições: bancos de horas negociados individualmente; eliminação de tempos de descanso compensatórios; supressão de 4 feriados a partir de 2013 (transmutação do tempo de lazer, em tempo de trabalho); eliminação da majoração das férias anuais (3 dias) por assiduidade, passando o período anual de férias a ser de 22 dias (2013); aumento das sanções; horas extraordinárias reduzidas em 50%.

Por outro lado, no respeitante aos *despedimentos*, assistiu-se a uma flexibilização, diminuição da segurança do posto de trabalho não só por via da facilitação do despedimento coletivo e individual através da maior abrangência associada à *inadaptação* e da possibilidade de escolha sobre quem despedir em caso de *extinção do posto de trabalho*, mas também por intermédio da redução dos valores indemnizatórios de 30 para 20 dias por cada ano de serviço até um máximo de 12 salários (Lima, 2012; AAVV, 2013; Mamede,

⁴⁴⁴ De acordo com Zartaloudis (2014), as estimativas apontavam para uma perda de rendimentos dos funcionários públicos, entre 2010 e 2011, a rondar os 20%.

⁴⁴⁵ Quanto às do Estado, durante o período em análise, o foco reteve-se nas privatizações (conseguidas nuns casos, intentadas noutros) das principais empresas públicas – águas, gás, eletricidade, TAP, RTP... – com a, conseqüente, “perda de preciosos ativos do Estado” (Freire, 2014: 96).

⁴⁴⁶ Ainda neste orçamento, pode-se sinalizar a definição de novos limites máximos para as deduções em sede de IRS, e a diminuição das percentagens passíveis de dedução. Por exemplo, na saúde passaram a ser dedutíveis somente 10% das despesas (anteriormente 30%) e, no caso da habitação, as deduções foram reduzidas de 30% para 15% (Wall et al, 2013); para uma análise mais detalhada sobre esta matéria, vide Wall et al (2015).

⁴⁴⁷ Para um elencar de manifestações, greves durante este período, veja-se Canotilho (2015).

⁴⁴⁸ Cf. Pordata, URL: <http://bit.ly/1HtVjHs>

⁴⁴⁹ Cf. Lei n.º 23/2012, de 25 de junho.

2015; *Canotilho*, 2015)⁴⁵⁰. Sob a justificação de cumprimento dos compromissos acordados com a *Troika*, em agosto de 2013 foi introduzida uma nova alteração ao *Código do Trabalho* que redundou numa diminuição das indemnizações a pagar aos trabalhadores em caso de despedimento. Se até aí a *União Geral dos Trabalhadores* (UGT) tinha demonstrado boa-fé, participando e assinando os acordos relativos às reformas que iam sendo introduzidas, com esta última alteração rompeu-se o diálogo social (*Pedroso*, 2014).

Regressando novamente ao *orçamento de 2012*, interessa sinalizar que o argumento da excecionalidade (como se tivesse de haver um hiato no direito) para justificar a introdução de medidas austeritárias não viria a ter total acolhimento por parte do Tribunal Constitucional (TC). Destarte, em julho de 2012, viria a ser declarada, por razões das profundas desigualdades criadas entre os portugueses, a inconstitucionalidade da suspensão dos subsídios de Férias e de Natal (*Lima*, 2013; *Carlos*, 2014; *Pedroso*, 2014; *Pereira*, 2014⁴⁵¹). Este acórdão ao impor, para 2013, a reposição dos subsídios para os funcionários públicos e reformados, viria a servir de justificação ao governo para a introdução de novas medidas de austeridade.

Como medida compensatória do acórdão, em setembro, numa lógica de transferências do trabalho para o capital, *Passos Coelho* afirmou a intenção do governo de aumentar a contribuição dos trabalhadores para Segurança Social, passando a *Taxa Social Única* (TSU) de 11% para 18%, no mesmo processo em que reduzia a das empresas de 23,75% para 18%⁴⁵². Em resposta, não só a essa proposta, mas como um meio de exprimir o ponto de saturação em relação à galopante e contínua degradação da qualidade de vida, o país saiu à rua no dia 15 desse mês, levando a cabo uma das maiores manifestações realizadas em Portugal desde o período revolucionário de 1974. Nós fomos um dos participantes, pela primeira vez integrámos uma manifestação. Devido à onda de protestos gerada por todo o país, o governo acabaria por deixar cair essa medida (*AAVV*, 2013; *Wall et al.*, 2013; *Mendes*, 2015; *Canotilho*, 2015).

No entanto em outubro, sob o argumento do aumento da despesa do Estado e a diminuição de receita prevista não só, mas também com as alterações na TSU, *Vítor Gaspar* anunciou que, para cumprir com as metas definidas, o *orçamento de 2013* seria marcado por «um enorme aumento de impostos» (€4,5 mil milhões) sobre os trabalhadores, os reformados, as empresas, o património, o capital, o tabaco... No caso do IRS, com a redução dos escalões de 8 para 5 e a proposta de aumento da sobretaxa de 3,5% para 4% (posteriormente reduzida para 3,5%), a taxa média efetiva de IRS em 2013 passou a ser 13,2% (por contraposição aos anteriores 9,8%) e a taxa média subiu para cerca de 35% (*Lima*, 2013; *Cáritas*, 2013; *Mendes*, 2015; *Canotilho*, 2015). Não dando cumprimento ao estipulado pelo TC, o governo repôs somente o subsídio de Natal (diluído por 12 meses), mantendo a suspensão do subsídio de férias para os funcionários

⁴⁵⁰ Um ano depois de o diploma entrar em vigor, o Tribunal Constitucional, por um lado, viria a declarar a inconstitucionalidade de algumas normas ínsitas na Lei, nomeadamente a possibilidade de as empresas poderem escolher qual o trabalhador a despedir quando ocorresse a extinção do posto de trabalho. Por outro lado, obrigou a repor as garantias que protegiam o despedimento e os três dias de férias adicionais quando estivessem garantidos por contratação coletiva (*Pereira*, 2014).

⁴⁵¹ Cf. *Jornal de Negócios* (14-08-2014), URL: <http://bit.ly/2hQAZof>

⁴⁵² Ao ser aplicada quer aos trabalhadores do setor privado, quer aos da função pública, na prática, com esta medida os funcionários públicos continuariam a perder o equivalente a dois subsídios.

públicos e reformados. E à semelhança do que já existia para os salários dos funcionários públicos desde 2011, a partir de 2013 as pensões acima de €1500 iriam sofrer um corte progressivo de 3,5% a 10%.

Embora presente mediamente no discurso dos partidos do governo, em finais de novembro o primeiro-ministro, numa entrevista à RTP, trouxe para o debate a inevitabilidade de um corte de €4 mil milhões na despesa pública (a realizar entre 2013 e 2014) como forma de evitar um segundo resgate. O corte subentendia a necessidade de «uma ampla reforma das *funções sociais* do Estado» (AAVV, 2013; Mendes, 2015), por via de «mexidas» nas pensões, prestações sociais, educação e saúde. Seguindo esta linha, no orçamento ficou, desde logo, prevista uma diminuição da despesa em diferentes prestações sociais, podendo-se salientar de entre as mesmas: RSI (-22,7%), Complemento Solidário para Idosos (-11,2%) (Wall et al, 2013).

Em abril de 2013, dos 9 artigos cuja fiscalização tinha sido solicitada o TC viria a chumbar 4, considerando feridas de inconstitucionalidade: (i) a suspensão do subsídio de férias aos funcionários públicos, pensionistas e aos contratos de docência e investigação, por violarem o princípio da igualdade, e (ii) a aplicação de uma taxa sobre os subsídios de desemprego (6%)⁴⁵³ e de doença (5%) em baixas superiores a 30 dias, por as mesmas, ao se aplicarem aos valores mais baixos, violarem o princípio da proporcionalidade. Em conjunto, a declaração de inconstitucionalidade destas 4 medidas redundaram na «diminuição» de cerca de €1,4 mil milhões de receitas do pacote de austeridade proposto no valor de 5 mil milhões de euros (Boroah, 2014: 121; AAVV, 2013; Pereira, 2014; Mendes, 2015).

O governo foi célere a responder. O Ministro das Finanças procedeu ao congelamento de todos os gastos públicos durante duas semanas e, em finais de abril, “anunciou a necessidade de um corte adicional no orçamento no valor 4,7 mil milhões de euros entre 2014 e 2016, sendo que, a maioria desses cortes, teriam de ocorrer nos salários e pensões” (Stoleroff, 2013: 315)⁴⁵⁴. Em maio de 2013, anunciou um orçamento retificativo, que mantinha os cortes nos subsídios de doença⁴⁵⁵ e desemprego, mas garantia os valores mínimos estipulados na Lei. No caso do desemprego, por exemplo, os subsídios de desemprego de valor igual ou inferior ao *Indexante dos Apoios Sociais* (IAS) (€419,22) ficariam isentos dessa contribuição. E, a partir de 31 de julho, introduziu outra medida que contribui para a perda do salário real dos funcionários públicos, aumentando as contribuições obrigatórias dos funcionários públicos para a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE) – os descontos passaram de 1,5% para 2,25% (2,5% em 2014).

⁴⁵³ Note-se que esta medida surgiu em alternativa a uma proposta avançada em outubro de 2012 no sentido de reduzir em 10% o valor mínimo mensal do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego. Devido à forte contestação gerada entre os parceiros sociais, entidades religiosas e outras organizações da sociedade civil, essa proposta acabaria por não avançar (Wall et al, 2013).

⁴⁵⁴ De acordo com Rodrigues et al as medidas que foram sendo adotadas em relação às pensões, consubstanciam-se como um exemplo onde o governo, de um modo clarividente, foi muito além da *Troika*. Quer dizer, “não apenas o tema das pensões era praticamente residual na versão inicial do [Memorando], como, ao longo de três anos, a sua centralidade assentou em soluções improvisadas que procuraram, de forma incoerente, compensar desequilíbrios orçamentais” (2015: 34).

⁴⁵⁵ De salientar que o orçamento de 2013 previa uma diminuição de 2,9% da despesa com este subsídio (Wall et al, 2013).

Em contraciclo com a média dos 28 países da UE (*Madureira, 2015*), em agosto de 2013 foi instituído o regime de 40 horas de trabalho⁴⁵⁶ com efeitos a partir de outubro, i.e., o aumento do horário semanal dos funcionários públicos das 35 para as 40 horas, acabou por “colocar Portugal no quadro dos países onde se trabalham mais horas de trabalho por semana” (*AAVV, 2013: 116*)⁴⁵⁷.

Com a apresentação do *orçamento para 2014*, os portugueses foram brindados com novas medidas no valor de cerca de 4 mil milhões de euros. Mais uma vez os funcionários públicos viriam a ser dos mais atingidos. Como vimos, já havia cortes salariais desde 2011, mas, os mesmos foram agravados (entre 2,5% e 12%) e alargados, passando a ser aplicados a rendimentos acima dos €675 (*AAVV, 2013; Borooh, 2014; Canotilho, 2015*).

Ainda neste orçamento previa-se uma redução da despesa em mil e cem milhões de euros, tendo sido “introduzidas penalizações para as reformas antecipadas e cortes nos Ministérios da Educação e da Segurança Social de, respetivamente, 325 milhões e 299 milhões de euros” (*Zartaloudis, 2014: 442; Mendes, 2015*).

Para além do aumento da idade da reforma, passando a mesma dos 65 para os 66 anos, as medidas direccionaram-se, também, com especial acuidade para os reformados, designadamente por intermédio dos cortes nas pensões de sobrevivência (*Rodrigues et al, 2016*). Quer dizer, os beneficiários com direito a uma pensão de sobrevivência, correspondente a 60% (Segurança Social) ou 50% (Caixa Geral de Aposentações) da pensão que lhe deu origem, a partir de 2014, no caso do valor acumulado das pensões ser igual ou superior a €2000, perdiam uma parte da pensão de sobrevivência, sendo a percentagem a receber tanto menor, quanto maior fosse o valor das pensões a receber [e.g. €2000 – €2250: 53% (Segurança Social – SS), 44% (Caixa Geral de Aposentações – CGA); > €4000: 39% (SS), 33% (CGA)].

Outra medida direccionada, igualmente, para este grupo-alvo, foi a denominada *convergência das pensões* entre o setor público e privado que, na prática, redundaria num corte de 10% nas pensões da função pública superiores a €600⁴⁵⁸. Mas, dado o Presidente da República ter solicitado a fiscalização preventiva desta norma, a mesma viria a ser chumbada pelo TC em dezembro de 2013⁴⁵⁹ (*Pereira, 2014; Mendes, 2015*). O papel do TC no assegurar do respeito pela Constituição não se ficaria por aqui. Deste modo, não obstante o orçamento de 2014 ter sido aprovado pela maioria parlamentar de apoio ao governo e promulgado pelo Presidente da República, este solicitou a fiscalização da constitucionalidade de algumas

⁴⁵⁶ Cf. Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

⁴⁵⁷ Justificada com os argumentos da necessidade de uma convergência entre os setores público e privado, e da sua contribuição para a redução das horas extraordinárias, “contudo, a medida foi aplicada sem que tivesse havido previamente um inventário de quais os organismos em que, de facto, havia um custo com horas de trabalho extraordinário. Ao aumento das horas trabalhadas não correspondeu um acréscimo de remuneração, o que implicou um decréscimo na remuneração na ordem dos 14% (...) assim como uma violação do contrato estabelecido entre as partes (...), reduzindo uma já escassa motivação dos funcionários” (*Madureira, 2015: 556*).

⁴⁵⁸ Seria “a primeira vez que, na história do país, iria ocorrer uma redução no valor nominal das pensões” (*Pedroso, 2014: 25*).

⁴⁵⁹ Em resposta a este chumbo, o governo procedeu a alterações na Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES). Em vigor desde 2011 (10% sobre pensões superiores a €5000), no ano seguinte aumentou a contribuição e em 2013 passou a ser aplicada às reformas a partir dos €1350 (com uma taxa a oscilar entre os 3,5% e os 40%). Em 2014, passou a abranger pensões a partir dos €1000 (*Lima, 2013; Mendes, 2015; Canotilho, 2015; Rodrigues et al, 2016*).

das normas ínsitas no mesmo, no que viria a ser seguido pelos partidos da oposição. Consequentemente, em maio de 2014, o TC viria, mais uma vez, a declarar a inconstitucionalidade de 4 normas, nomeadamente os cortes salariais na Função Pública (sem retroatividade), as taxas sobre os subsídios de doença e desemprego e os cortes nas pensões de sobrevivência (Pereira, 2014)⁴⁶⁰. A resposta por parte do governo, não demorou muito: “durante 3 meses (junho, julho e agosto), os funcionários públicos receberam o salário sem a redução que vigorava desde 2011 antes que a reposição da lei anterior, que vigorara entre 2011 e 2013, fosse concretizada em meados de setembro (redução salarial que valeu cerca de €34 milhões/mês)”, reposição essa que vigoraria até finais de 2015 (Mendes, 2015: 79; Canotilho, 2015).

1.3 – A Refundação das Funções Sociais do Estado

A importância das transferências sociais na redução da pobreza e/ou da exclusão social é amplamente reconhecida e aceite. No período em análise, a intenção de redução da despesa afeta à esfera social (saúde, educação, segurança social...) foi uma constante – “parece que, em Portugal, se procurou alcançar ganhos de eficiência, principalmente, por intermédio da restrição no acesso aos benefícios sociais, pela redução da proteção contra o desemprego, pelo reforço de apoios de urgência, (...) pela «normalização» dos baixos salários e da precariedade” (Frazer et al., 2014: 64).

Tendo presente “que não é possível analisar as mudanças no Serviço Social sem uma referência direta às atuais tendências da política social e pensar sobre as transformações nos sistemas de bem-estar sem tomar em consideração as suas implicações para o Serviço Social” (Branco et al., 2011: 659). Ao tomarmos em consideração as medidas adotadas pelo XIX Governo Constitucional, facilmente se conclui que os cortes foram muitos e significativos. Assistiu-se à diminuição das responsabilidades estatais e à, consequente, retração de um Estado de Bem-estar⁴⁶¹ que, não obstante as evoluções ocorridas desde abril de 1974, ainda se encontrava distante dos padrões existentes noutros países europeus. No fundo, pode-se afirmar que “Portugal entrou num período de contração do bem-estar antes de ser capaz de convergir com a UE ao nível dessa mesma provisão” (Zartaloudis, 2014: 443; Figueiredo et al., 2014).

Convém notar que no *Memorando* pouco ou nada era dito sobre medidas/reformas a adotar na área das pensões, educação e relativamente às prestações sociais [excetuando o subsídio de desemprego (SD)] (Mendes, 2015). Logo a responsabilidade prima, das reformas introduzidas nestas esferas (sob o argumento não só, mas também da necessidade – ideológica – de refundar as funções sociais do Estado), terá de ser

⁴⁶⁰ Por aquilo que ficou dito, ao longo do período de ajustamento deve ser realçado o papel do TC que, sob o argumento da observância dos princípios da equidade e da igualdade de tratamento consagrados na Constituição, se consubstanciou como um baluarte na defesa dos direitos sociais.

⁴⁶¹ Segundo a ótica de AAVV, nunca como durante este período “as críticas ao Estado-Providência foram tão longe e as propostas para a sua liquidação tão incorporadas nas reformas que estão em curso”. As políticas de austeridade implementadas matizam, de um modo clarividente, um enfoque neoliberal tendente à consubstanciação de “regimes de segurança informal que negam o essencial da construção histórica da segurança social em Portugal e, no limite, da construção das sociedades modernas (2013: 166; 240). De uma política social concebida e implementada, ainda que com condicionalismos vários, para cidadãos, foi-se caminhando gradualmente para uma política direcionada para os mais pobres dos pobres.

atribuída principalmente à chancela do governo. Um governo que, após a assinatura do *Memorando*, colocou o “sistema de bem-estar português sob tensão permanente” (*Pereirinha et al*, 2016: 602).

De acordo com *Rodrigues et al* (2016), não obstante, entre 2009 e 2013, as prestações sociais terem registado um crescimento nominal à volta de 3%, o mesmo deveu-se, essencialmente, ao aumento de 16% de gastos com pensões (passível de ser explicado por via das novas pensões) e de mais de 32% com o SD; durante o mesmo período as prestações direcionadas para (i) as famílias e as crianças e (ii) o combate à pobreza e à exclusão social, registaram uma quebra de respetivamente 14% e 31%.

Como já sinalizámos no *Capítulo II* e pela sua importância, gostaríamos de iniciar esta análise por uma medida adotada logo em 2010, i.e., a introdução da **condição de recursos** para a atribuição das prestações sociais⁴⁶². Embora cientes de o modelo anterior, devido ao facto de a determinação e os meios de prova serem definidos casuisticamente, contribuir para a existência de situações de alguma injustiça, não foi este o problema que se procurou resolver. Sob o argumento da necessidade de contenção sustentada da despesa pública, com este diploma foram, então, redefinidas e harmonizadas as condições de acesso – mais restritivas – às prestações sociais não contributivas.

Em decorrência, procedeu-se, de modo penalizador, a uma reformulação: (i) do conceito de agregado familiar que, para além de passar a integrar todos os elementos da esfera doméstica, viu, igualmente, ser ampliado o conceito de economia comum a ele associado; (ii) do cálculo da capitação dos rendimentos do agregado⁴⁶³, de acordo com uma escala de equivalência⁴⁶⁴ que ao atribuir uma ponderação diferenciada aos elementos do agregado provocou, em última instância, um aumento artificial do rendimento *per capita*; (iii) da forma de cálculo dos rendimentos a considerar, no sentido do englobamento da totalidade do património mobiliário que, no seu conjunto, não podia ser superior a 240 vezes o valor do IAS⁴⁶⁵. Na prática, estas modificações acabaram não só por reduzir substancialmente os valores a receber, mas também por redundar na exclusão do acesso de muitos cidadãos às prestações e/ou subsídios sociais.

Relativamente aos instrumentos de **proteção na esfera do trabalho** em caso de desemprego, foram introduzidas mudanças no SD e no subsídio social de desemprego (SSD) que reverteram medidas instituídas em 2009⁴⁶⁶. No preciso momento em que se assistia a um aumento do desemprego, os benefícios associados

⁴⁶² Cf. Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

⁴⁶³ É a partir da mesma que os rendimentos do agregado vão ser divididos tomando por base os seus elementos constituintes.

⁴⁶⁴ A ponderação atribuída a cada elemento, passou a ser a seguinte: requerente – 1; cada indivíduo maior – 0,7; cada indivíduo menor – 0,5.

⁴⁶⁵ Criado em 2006 (Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro), começou a ser aplicado no ano seguinte em substituição da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) que, até aí, funcionava como referencial para um vasto conjunto de prestações. Com esta alteração e no respeitante às prestações sociais, o que a realidade demonstrou foi, para além de uma redução imediata (dado o valor indexante ser menor: 2007 – RMMG: €403; IAS: €397,86), uma gradual desvalorização e penalização das mesmas ao longo dos anos (2016 – RMMG: €530; IAS: €419,22).

⁴⁶⁶ Para fazer face ao aumento do desemprego, nesse ano “foram introduzidos regimes excecionais e transitórios nas prestações de desemprego a fim de reforçar a proteção dos desempregados de longa duração. A duração do pagamento do subsídio social de desemprego aumentou, a condição de recursos para a elegibilidade tornou-se menos restritiva e o período de qualificação foi reduzido. O subsídio de desemprego pago às pessoas com dependentes foi aumentado” (*Pereirinha et al*, 2016: 604).

ao mesmo foram reduzidos, contribuindo dessa forma para o aumento da insegurança e instabilidade familiar (UNICEF, 2014). O SD que com o PEC 1, em 2010, já tinha sido alvo de medidas restritivas, passou a partir de 2012⁴⁶⁷ a ficar sujeito a novas regras que reduziram não só o período de atribuição para um máximo de 18 meses⁴⁶⁸, como o seu valor. O limite máximo foi reduzido, passando de 3 IAS (€1257,66) para 2,5 IAS (€1048) e, a partir do 6.º mês de pagamento (sob o argumento de incentivo à procura ativa de emprego)⁴⁶⁹, a prestação era minorada em 10% (ao qual viriam a ser acrescentados mais 6% de redução a partir de 2013).

Um aspeto positivo, para além da redução, em 2012, do prazo de garantia de 15 para 12 meses, foi a introdução (transitória até dezembro de 2012) para os titulares ou que durante o período de vigência da norma viessem a requerer o SD/SSD de uma majoração de 10% para as famílias monoparentais (em que o titular não auferisse pensão de alimentos) e casais desempregados com filhos⁴⁷⁰. Como já referimos, em 2013, viria a ser introduzida uma contribuição de 6% para Segurança Social. Quanto ao SSD (inicial/subsequente)⁴⁷¹, em que os putativos beneficiários já tinham sido afetados em 2010 pelas alterações no âmbito da condição de recursos⁴⁷², continuaram a ter somente acesso ao mesmo os desempregados cujo rendimento *per capita* fosse inferior a 80% do IAS (€335,38) (AAVV, 2013; Wall *et al.*, 2013; Pedroso, 2014; Rodrigues *et al.*, 2016).

Entre 2011 e 2012 os gastos com as prestações de desemprego aumentaram 23,3%, passando de €2103,8 milhões para €2593 milhões. Apesar de o desemprego ter continuado a aumentar, com as alterações introduzidas em 2012, o governo conseguiu conter o crescimento da despesa que, em 2013, se cifrou em €2726 milhões, i.e., mais 5,1% do que no ano anterior (Wall *et al.*, 2015).

Ao conjugar as novas regras com o aumento significativo do desemprego, facilmente se conclui da existência de uma diminuição da proteção social aos desempregados, ou seja, durante o processo de ajustamento o número de desempregados sem acesso a estes subsídios aumentou significativamente – “por um lado muitos desempregados perdem o direito ao subsídio de desemprego por atingirem o período

⁴⁶⁷ Cf. Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.

⁴⁶⁸ Podendo, no entanto, ser alargado em função da idade e da carreira contributiva. Mas, em sentido inverso, “um desempregado abaixo dos 30 anos, cujo anterior emprego tivesse sido inferior a 15 meses, viu o seu período de titulação do SD decrescer de 270 dias para 150, ou seja, um decréscimo de 44,4%” (Pedroso, 2014: 24).

⁴⁶⁹ Questionando-se sobre a efetividade da adoção deste tipo de medidas em períodos de recessão, *Pereirinha et al.* (2016) advogam que as mesmas, partindo do pressuposto de a proteção no desemprego se constituir como um obstáculo à aceitação das ofertas de trabalho existentes no mercado, visam aumentar a responsabilidade individual pelo bem-estar. Mas, segundo os autores, “num contexto de desemprego em massa, com muito poucas oportunidades de mercado para os desempregados, estas medidas não só se revelam ineficazes no que se refere ao nível de emprego, como contribuem para a degradação da proteção dos trabalhadores (e dos cidadãos), nomeadamente os mais atingidos pela crise económica” (2016: 605).

⁴⁷⁰ De acordo com *Muižnieks* (2012), em abril encontravam-se cerca de 7500 famílias (ambos os progenitores desempregados) nessa situação que poderiam obter a majoração, mas, devido à complexidade do processo, poucas eram aquelas que ainda a tinham requerido. Dados relativos a fevereiro de 2013, mostram que dos cerca de 13000 casais desempregados inscritos, pouco mais de dois mil tinham direito a essa majoração, ou seja, cerca de um quinto (UNICEF, 2014).

⁴⁷¹ Inicial, no caso de não reunir as condições para receber o SD; Subsequente, quando já recebeu a totalidade do SD a que tinha direito.

⁴⁷² Para se ter uma noção do impacto, basta referir que, entre julho de 2010 e julho de 2011, o número de beneficiários do SSD sofreu uma redução de 52,5% (AAVV, 2013). Tomando por base o período decorrente entre 2000 a 2012, a porção de beneficiários do SSD face ao total de desempregados diminuiu 23% (Wall *et al.*, 2013).

máximo de atribuição sem que, entretanto, tenham conseguido encontrar um novo emprego⁴⁷³. Por outro lado, são cada vez mais os jovens que, devido à proliferação de relações laborais precárias, não conseguem preencher o prazo de garantia estipulado para aceder ao subsídio de desemprego” (*Wall et all*, 2013: 84; *Caritas*, 2013).

As despesas com **ação social**, depois de terem crescido 10% (2008/2009), sofreram um corte de 5% entre 2009 e 2012. O governo intentou, no entanto, contrariar esta tendência com a implementação do *Programa de Emergência Social*, como teremos oportunidade de ver (AAVV, 2013: 175).

Ao tomarmos em consideração as *prestações familiares* e no que ao **abono de família** diz respeito, em 2012, foi introduzida a possibilidade de o posicionamento no escalão de abono poder ser reavaliado decorridos três meses após alterações dos rendimentos ou da composição do agregado familiar da criança (*Wall et all*, 2013). Não obstante, também aqui se registaram cortes significativos e a, conseqüente, eliminação dos direitos das crianças. As principais alterações foram realizadas logo em 2010⁴⁷⁴ aquando da adoção das primeiras medidas de austeridade. Para além das restrições introduzidas por via da condição de recursos, já referidas, de entre as mesmas, cabe destacar, por um lado, a supressão da majoração (introduzida em 2008) de 25% para os dois primeiros escalões onde se englobam as famílias mais carenciadas e, por outro, a eliminação dos 4.º e 5.º escalões, ou seja, as crianças e jovens cujos rendimentos brutos mensais da família fossem superiores ao definido para o 3.º escalão deixaram de ter direito a esta prestação⁴⁷⁵.

Com estas medidas não só as crianças e jovens das famílias com menores rendimentos passaram a receber menos⁴⁷⁶, como muitas outras deixaram de poder usufruir desta prestação. Em consequência, as despesas com o abono de família sofreram uma redução de 38,4%, passando de €922,6 milhões em 2009 para €568,6 milhões em 2014. Quanto à redução de beneficiários, sendo mais significativa nas crianças com menos de um ano (-46,8%), a mesma cifrou-se em -31,3%, i.e., entre 2009 (Ni=1,849,587) e 2014 (Ni=1,269,996) mais de meio milhão de crianças e jovens (Ni=579,591) perderam o direito ao abono de família (*Rodrigues et all*, 2016; AAVV, 2013; *Canotilho*, 2015)⁴⁷⁷. Em complemento dos impactos

⁴⁷³ De acordo com *Figueiredo et all*, em 2008 “61% dos portugueses desempregados recebiam subsídio de desemprego, por contraposição a 46% em 2012” (2014: 305).

⁴⁷⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro.

⁴⁷⁵ Tal como para outras prestações sociais, também, no caso do abono de família, a determinação dos escalões de rendimento toma por base o IAS. Destarte, outra estratégia utilizada durante o período em análise para a contenção de despesas na esfera social foi a não atualização do IAS, i.e., ao funcionar como referencial para o cálculo da maioria das prestações sociais, o congelamento do seu valor desde 2009 (€419,22) tem vindo a contribuir para a contenção das despesas sociais do Estado. Em 2017, o IAS foi atualizado em 0,5% passando o seu valor a ser de €421,32.

⁴⁷⁶ Com as alterações introduzidas, “o valor mensal a receber por uma criança até um ano de idade diminuiu de 174,72 euros para 140,76 euros, no 1.º escalão, ou seja, menos 33,96 euros por mês por cada criança; no 2.º escalão, diminuiu de 144,91 euros para 116,74 euros, ou seja, menos 28,17 euros mês por criança. O valor mensal a receber por uma criança acima de um ano de idade diminuiu de 43,68 euros para 35,19 euros no 1.º escalão e de 36,23 euros para 29,19 euros no 2.º escalão” (*Wall et all*, 2015: 78).

⁴⁷⁷ Estes números ainda poderiam ser piores se o governo português tivesse seguido as recomendações do FMI que, num estudo conhecido nos inícios de 2013, propunha a eliminação do terceiro escalão do abono, ou seja, a proposta

produzidos na decorrência das alterações introduzidas em 2010, estes resultados (tendência de diminuição dos beneficiários) podem, ainda, ser explicados, pelo aumento da emigração e a diminuição da natalidade (Wall *et al.*, 2013; 2015).

Sob o argumento de continuar a assegurar prestações aos cidadãos mais carenciados sem, com isso, colocar em causa a sustentabilidade da Segurança Social⁴⁷⁸, em janeiro de 2013⁴⁷⁹ foram introduzidas alterações em várias prestações. Assim, com a aplicação da condição de recursos foi eliminada a universalidade no *complemento por cônjuge a cargo* e no *complemento por dependência de 1.º grau*, passando a ser excluídos do mesmo todos os beneficiários cuja soma do rendimento das suas pensões fosse superior a €600. O *subsídio por morte*, até aí dependente dos rendimentos (podia ir até um máximo de €2515,32), foi reduzido em 50% passando a ter um valor fixo de €1257,66 (3 IAS) e as *despesas de funeral* a serem reembolsadas foram, igualmente, fixadas num valor máximo de 3 IAS.

Quanto ao *Complemento Solidário para Idosos* (CSI), uma prestação que, entre 2008 (Ni=€110,5 milhões) e 2012 (€272,1 milhões), teve um aumento da despesa de 146% (AAVV, 2013), sob a justificação de a maioria dos beneficiários ter visto a sua pensão aumentada em 4%⁴⁸⁰, o governo procedeu, em 2013, à alteração do seu valor de referência anual⁴⁸¹; o mesmo, que se situava em €5022 (€8788 no caso de ser um casal) desde 2010, decresceu para €4909 (€8590 para o casal). Funcionando como critério de afunilamento, a partir desse momento as pessoas idosas com mais de 66 anos⁴⁸² para terem acesso a esta prestação teriam de ter menores rendimentos. A revisão em baixa não só reduziu o montante a ser recebido, como excluiu idosos da prestação.

Ao tomarmos em consideração o número de beneficiários desde a sua instituição em 2006⁴⁸³, verificou-se uma fraca adesão nos primeiros dois anos (Ni=56,641 em 2007), mas logo em 2008, após uma maior divulgação, o número mais do que triplicou (Ni=179,519), continuando a aumentar nos anos seguintes até atingir um máximo de beneficiários em 2011 (Ni=248,791)⁴⁸⁴. A partir dessa data os beneficiários têm vindo a diminuir em todos os anos, com maior incidência a partir de 2014. Em 2015, a redução foi de 28,9% (por comparação ao pico da medida), com somente 176,790 idosos a usufruir do CSI.

viria a diminuir ainda mais o acesso marginalizando do “abono de família crianças inseridas em agregados familiares já bastante carenciados, deixando elegíveis ao apoio do Estado apenas as crianças inseridas em agregados de extrema carência do ponto de vista económico (Wall *et al.*, 2013: 62).

⁴⁷⁸ Para uma explicitação sinóptica da reforma implementada em 2007 tendo vista essa sustentabilidade, cf. *Pereirinha et al.* (2016).

⁴⁷⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁴⁸⁰ Deve ser salientada a falácia desta argumentação visto o CSI se consubstanciar como uma prestação de montante diferencial, ou seja, “a atualização das pensões dos seus beneficiários (incluindo as pensões mínimas) tem um efeito neutro nos rendimentos destes pensionistas, uma vez que o valor do complemento é reduzido na mesma proporção” (Joaquim, 2015: 38).

⁴⁸¹ Cf. Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁴⁸² Inicialmente a idade para poder aceder ao CSI situava-se nos 80 anos, a partir de 2007 passou a abranger os idosos a partir dos 70 anos e, em 2008, passou a incluir os idosos com 65 ou mais anos de idade (Wall *et al.*, 2013). Em 2014, com o aumento da idade da reforma, a elegibilidade passou para os 66 ou mais anos.

⁴⁸³ Cf. URL: <http://bit.ly/2hMWkP4>

⁴⁸⁴ Entre 2006 e finais de 2011 425 mil cidadãos requereram o CSI, no entanto, somente 55,5% dos requerimentos entrados reuniram as condições elegibilidade requeridas (Wall *et al.*, 2013).

Apesar de não se consubstanciar como justificação cabal para a magnitude da diminuição do número de beneficiários, interessa sinalizar que entre 2013 e 2015 23,889 pedidos foram indeferidos. Em 2016 o número de beneficiários foi ainda menor – em setembro encontravam-se 160,482 idosos a receber este complemento. Após uma nova campanha de divulgação nos *media* e pessoalmente junto de 146 mil idosos⁴⁸⁵, segundo as previsões do governo em funções, 2017 poderá consubstanciar-se como um ano de inflexão estimando-se que o CSI possa vir a abranger 182 mil idosos, sendo o seu valor de referência atualizado em 0,5%, fixando-se assim em €5084,30 (*Câncio*, 2016)⁴⁸⁶.

Relativamente ao **Rendimento Social de Inserção**, logo aquando da sua criação em 2003⁴⁸⁷, com o acentuar do carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, a introdução de medidas mais restritivas de acesso e manutenção do direito, o agravamento das penalizações por incumprimentos dos titulares e/ou beneficiários, patenteou uma deturpação, enviesamento da filosofia subjacente à instituição do *Rendimento Mínimo Garantido* em 1996. A deslocação de uma ótica de cidadania assente, essencialmente, na garantia de um rendimento mínimo digno a par com a inserção de pessoas e famílias excluídas ou em risco de exclusão, para uma ótica de *workfare* ou, se preferirmos, *work for welfare* colocando a tónica na *integração por via do trabalho*, em troca das prestações públicas. Ao longo do período em análise, também, o RSI foi alvo de sucessivas mutações por via legislativa, cujo principal propósito passou por reduzir os custos associados a esta prestação do subsistema de solidariedade através da redução do seu valor e do número de beneficiários.

Em 2010, com a introdução da condição de recursos, foi redefinido o conceito de agregado familiar e dos rendimentos a englobar, alteradas as condições de acesso e cessação do RSI e eliminados os apoios especiais e complementares. Foram, também, modificadas as regras associadas à composição do agregado familiar para a determinação da prestação do RSI o que, *de per si*, redundou logo na diminuição do montante da prestação pecuniária. Até aí a cada indivíduo maior até ao segundo correspondia 100% da pensão social, a partir do terceiro 70%, a cada indivíduo menor até ao segundo 50% e 60% a partir do terceiro; com a revisão, ao requerente passou a corresponder 100%, aos restantes maiores 70% e aos menores 50%. Em 2012⁴⁸⁸, com nova revisão adotou-se a *escala de equivalência da OCDE modificada*: requerente – 100%, indivíduos maiores – 50% e menores – 30%, verificando-se, deste modo, uma redução do montante da prestação em cerca de 30% por cada adulto e de 40% em cada criança. Daqui se podendo concluir de modo clarividente que as famílias com crianças foram as mais penalizadas pelas mudanças introduzidas.

⁴⁸⁵ A existência de numerosos idosos em condições de elegibilidade para o CSI, mas que não usufruem do mesmo é uma situação reconhecida. Este problema é explicado por *Farinha Rodrigues* por intermédio do que o autor denomina de «*incomplete take-up*», ou seja, a “falta de informação sobre os seus direitos por parte de potenciais beneficiários, aliada à complexidade do processo de candidatura e ao estigma social que, frequentemente, se lhe encontra associado” (*apud Pereira*, 2011: 39). Por sua vez, *Wall et al* levantam a hipótese de a discrepância entre a estimativa inicial (um milhão de idosos) e o número de beneficiários, poder estar relacionada com a “obrigatoriedade de apresentação do IRS dos filhos, exigência que poderá ter demovido e/ou excluído os idosos de acederem ao complemento solidário para idosos” (2013: 72).

⁴⁸⁶ Cf. *Diário de Notícias* (03-11-2016), URL: <http://bit.ly/2iAZAz8>

⁴⁸⁷ Cf. Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

⁴⁸⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho – procedeu a uma profunda revisão do regime jurídico do RSI.

Quanto ao valor de referência do RSI, equiparado à pensão social até 2011 (€189,52), em 2012 foi indexado ao IAS⁴⁸⁹, passando a corresponder a 45,208% do seu valor (€189,52)⁴⁹⁰. Um ano depois viria novamente a ser revisto, sendo fixado em 42,495% do IAS (€178,15)⁴⁹¹, ou seja, no espaço de dois anos assistiu-se a uma redução de 6% no seu valor.

Para se ter uma pequena noção do impacto produzido por estas alterações, de acordo com *Rodrigues et all* (tomando como exemplo um casal com dois filhos), entre 2010 e 2013 o limiar de referência do RSI sofreu uma redução de 34%, passando de €569 antes das primeiras alterações em 2010 para €374 em 2013 e o seu valor passou de 64% para 42% do limiar de pobreza (2016: 134-135)⁴⁹².

Ainda em 2012 (no âmbito da revisão do regime jurídico da prestação), em paralelo com o reforço do carácter transitório e a natureza contratual da prestação mediada por regras mais severas, cabe destacar, entre outras, as seguintes alterações: para aceder ao RSI o requerente e o seu agregado familiar não podiam deter um património mobiliário e bens móveis sujeitos a registo de valor superior a 60 IAS (€25,153)⁴⁹³; o RSI, até aí devido a partir da data de entrada do requerimento, passou a ser concedido somente após a celebração do *contrato de inserção* (cujo prazo máximo para ser realizado era de 60 dias) – dado em termos práticos, devido ao volume de trabalho, ser difícil ao gestor de processo proceder à contratualização antes do prazo definido, com esta reformulação um grande número de agregados viu-se coartado de dois meses de prestação; eliminação da renovação anual automática da prestação que, devido a esquecimento, desconhecimento, também contribuiu para a exclusão de beneficiários do sistema.

Em decorrência do enunciado, facilmente se conclui que as reformas introduzidas, para além de terem reduzido significativamente os valores a receber pelos beneficiários do RSI, também contribuíram para a exclusão de milhares de cidadãos do cesso à prestação. Consequentemente, entre 2010 e 2012 a despesa com esta prestação diminuiu 25% (AAVV, 2013: 175).

Se tomarmos em consideração um período mais longo (figura 3.1), os números são ainda mais avassaladores, exprimindo de um modo clarividente a crescente desproteção social em contraciclo com a crise ou, se preferirmos, como já foi referido no *Capítulo I*, a individualização da gestão dos riscos e, por consequência, da proteção face aos mesmos.

Tendo sido a prestação social que, entre 2010 e 2013, sofreu o maior corte financeiro na despesa pública do Estado (*Wall et all*, 2015), a despesa total do RSI baixou 43,4%, passando de €519,9 milhões (2010) para €294,4 milhões (2014). Contrariando a tendência de crescimento dos anos anteriores, no mesmo período, observou-se uma diminuição de 39,2% dos beneficiários – entre 2010 (Ni=527,532) e 2014 (Ni=320,811) mais de 200 mil cidadãos e cerca de 67 mil famílias (-32,5%) deixaram de usufruir do RSI (*Rodrigues et all*, 2016: 135). De entre os mesmos, facilmente concordamos que as famílias com crianças,

⁴⁸⁹ Vide Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

⁴⁹⁰ Cf. Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto.

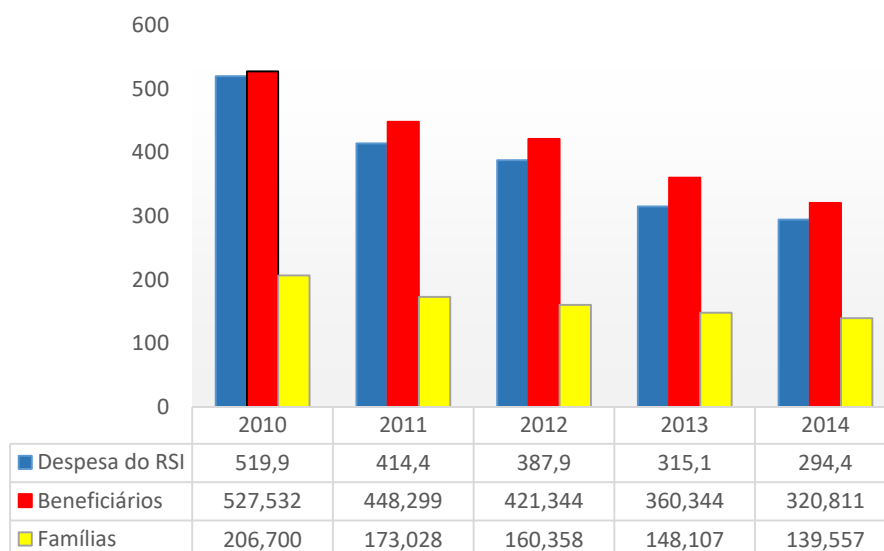
⁴⁹¹ Cf. Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁴⁹² Segundo este autor, encontramos-nos perante a transferência social que, ao contribuir para a diminuição da intensidade da pobreza, mais contribui para a redução da pobreza extrema (*apud Wall et all*, 2015).

⁴⁹³ Recorde-se que este valor tinha sido estipulado em 2010, como limite máximo a partir do qual não se teria acesso às prestações sociais, em 240 IAS, ou seja, €100,612.

tanto as monoparentais, como as numerosas, se encontram entre as mais afetadas por via das reformas levadas a cabo. Em 2012, 35,4% dos beneficiários eram crianças (Ni=149,291) e, no espaço de um ano, houve uma redução de cerca de 19% de crianças a receber a prestação. Por comparação a 2010, em 2013 havia menos 64,836 crianças beneficiárias do RSI (*Wall et all*, 2015). Uma situação complexa, tendo em vista os valores relativos à pobreza infantil, como teremos oportunidade de observar infra

Figura 3.1 – Despesa, Beneficiários e Famílias com RSI ente 2010 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de *Rodrigues et all* (2016).

Apesar de já sinalizado no *Capítulo II*, pensamos ser importante acrescentar algo mais sobre algumas das mediações presentes na implementação, em finais de 2011, do **Programa de Emergência Social** (PES)⁴⁹⁴. De entre as 53 medidas delineadas no programa, 16 tinham como foco a família e 17 as IPSS's. No âmbito das primeiras pode-se destacar a *Rede Solidária de Cantinas Sociais*, a ser alargada⁴⁹⁵ e implementada em parceria com o terceiro setor por intermédio de um *Programa de Emergência Alimentar* (PEA), direcionado para as pessoas e/ou famílias mais necessitadas que, por essa via, passariam a ter acesso a refeições diárias gratuitas. Um programa transitório, cujo término estava previsto para dezembro de 2014.

Os critérios de seleção das IPSS's, dos beneficiários, bem como os montantes e a comparticipação da Segurança Social por refeição, não foram divulgados publicamente. As informações conexas com estas questões (obtidas com base em pesquisas na Internet e/ou por intermédio de notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação social), revelavam um quadro difuso. Ao nível das condições de acesso, por exemplo, os protocolos plasmavam circunstâncias genéricas sem critérios objetivos, ou seja, “as instituições que disponibilizam as refeições ao abrigo destes protocolos determinam os seus próprios critérios para aferição dos rendimentos dos beneficiários e inclusivamente para determinação do referencial, abaixo do qual

⁴⁹⁴ Quando não forem feitas outras referências, para esta análise seguiremos de perto *Joaquim* (2015).

⁴⁹⁵ Havia 62 cantinas sociais.

consideram que determinado cidadão ou família se encontra numa situação de carência económica” (Joaquim, 2015: 41-42).

Em 2012, cada refeição era compartilhada em €2,5 e, contrariamente ao inicialmente divulgado, os protocolos semestrais assinados com as Instituições contemplavam a possibilidade de os beneficiários contribuírem financeiramente na aquisição das refeições. De acordo com os seus rendimentos, o valor da refeição poderia ser acrescido até €1. Num primeiro momento era possível contratualizar até 65 refeições por Instituição, mas, devido à existência de listas de espera, em finais de 2012 foi estipulado um limite máximo de 100 refeições diárias (Wall et al., 2013).

Segundo dados divulgados pelo *Instituto da Segurança Social* aos meios de comunicação social, em outubro de 2013, das 947 cantinas inicialmente previstas, estariam em funcionamento 811 com cerca de 49000 refeições diárias contratualizadas (AAVV, 2013). De acordo com uma nota divulgada à imprensa pela *Agência Lusa*⁴⁹⁶, em 2014 funcionaram 845 cantinas com um número similar de refeições contratualizadas. O programa não terminou no prazo previsto e, até finais de junho de 2015, não obstante um ligeiro decréscimo nas refeições contratualizadas (Ni=47826), nas 843 cantinas existentes foram servidas cerca de 8,6 milhões de refeições⁴⁹⁷. Em outubro de 2016, a tendência de decréscimo da procura e, conseqüente, número de refeições contratualizadas manteve-se, cifrando-se o mesmo em cerca de 41300 (Cristina Pereira, 2016)⁴⁹⁸. Quanto aos gastos com o programa, foram sempre aumentando ao longo dos anos, passando de cerca de €5 milhões em 2012 para €38 milhões em 2015 (Pereira, 2017)⁴⁹⁹.

Ainda no âmbito da nota de imprensa de 2015, na análise desenvolvida sobre o programa *Manuel de Lemos*, presidente da *União das Misericórdias Portuguesas*, realçou a importância fundamental das cantinas na ajuda a famílias carenciadas durante a crise, acrescentando que o mesmo se traduziu num «processo imediato, barato e eficaz». Embora não menosprezando a importância deste tipo de resposta ao nível da satisfação de necessidades básicas de cidadãos/famílias em situações de urgência, isso não invalida uma perspetiva crítica quanto ao modelo subjacente à implementação do PES/PEA. Procurar mitigar os efeitos negativos da onda austeritária pela via caritativa, «voluntária», não é solução. Explicitando, a ajuda é importante, mas remete para a *caridade*, fazendo lembrar a «sopa dos pobres» ou, como também ficou conhecida, «sopa do Sidónio» que em 1918 começou a ser distribuída em Lisboa⁵⁰⁰. Encontramo-nos, portanto, perante um modelo de pendor claramente assistencialista promovido por um governo que, durante o período em análise, se empenhou em desbaratar os direitos de milhões de cidadãos e, em troca, lhes oferecia de modo paternalista refeições diárias «gratuitas». Em suma, confiavam

“mais no chamado terceiro setor do que na capacidade dos pobres em gerirem subsídios de desemprego, abonos de família, pensões ou rendimentos sociais de inserção. O Governo PSD/CDS acreditava mais na

⁴⁹⁶ Cf. *Jornal de Notícias* (10-08-2015), URL: <http://bit.ly/2jZ6sG1>

⁴⁹⁷ Será interessante notar que no mesmo período em se assistiu à exclusão de milhares de beneficiários de várias prestações sociais, havia milhares de portugueses com necessidade de recorrerem às refeições servidas pelas cantinas sociais.

⁴⁹⁸ Cf. *Jornal Público* (16-10-2016), URL: <http://bit.ly/2j95qXU>

⁴⁹⁹ Cf. *Jornal Público* (24-01-2017), URL: <http://bit.ly/2jwxrJa>

⁵⁰⁰ Situação essa, plasmada de um modo exemplar na obra «*La Sopa de los Pobres*» (1884), do pintor italo-argentino *Reynaldo Giudici* (1853-1921).

«inovação» das políticas de caridade do que na social-democracia do combate aos casos mais extremos de pobreza” (Correia, 2017)⁵⁰¹.

Políticas de caridade para os mais destituídos, em substituição de políticas de proteção para os cidadãos.

Quanto ao argumento financeiro de o PEA se traduzir num programa *barato*, subsistem dúvidas significativas, visto haver estudos a indicarem precisamente o contrário⁵⁰². Na análise comparativa entre o que o Estado gastaria com uma família se ela fosse beneficiária do RSI ou das *Cantinas Sociais*, Joaquim (2015) chegou precisamente a esta conclusão. Tomando por base os valores relativos ao RSI para 2013 apresentados supra, uma família constituída por dois adultos e duas crianças teria direito a receber no máximo €374,10 por mês. Se a mesma família, recorresse à cantina social sete dias por semana (quatro refeições diárias), a Instituição receberia da Segurança Social no final do mês €600, valor ao qual ainda poderia ser acrescido a comparticipação da família (até um máximo de €240). Em suma, no caso em análise, os valores gastos pelo Estado com a cantina social eram superiores aos que teria de despender com a atribuição do RSI.

Em janeiro de 2017, os órgãos de comunicação social divulgaram alguns dados do relatório de avaliação do programa realizado pelo *Instituto da Segurança Social*. As conclusões são pouco abonatórias. De entre as mesmas podem-se destacar, entre outras, a existência de um desajustamento entre a distribuição territorial das cantinas e as necessidades da população [excessiva em determinados territórios (e.g. Portalegre) e deficitária noutros (e.g. Porto)], o que permite a conclusão de a sua distribuição, em vez de ter tomado por base a procura, ter sido feita, essencialmente, de acordo com a capacidade instalada para o fornecimento do serviço; fornecimento de menos refeições do que as protocoladas com o Estado, visível por via das taxas de execução – 41% (2012), 68% (2013), 83% (2014) e 87% (2015) e que, em última instância, evidencia não só o desperdício de dinheiro, como coloca em causa o argumento da eficácia da medida dado terem sido transferidas verbas para as Instituições sem as correspondentes refeições chegarem aos beneficiários; 72% dos beneficiários consumiam as refeições em casa, podendo-se daí deduzir a inadequação da medida (refeições confeccionadas) face às características dos mesmos; inexistência de controlo sobre a execução, não dispondo a Segurança Social de dados sobre quem e quantos eram os beneficiários – só a partir de setembro de 2014 passou a ser exigido às Instituições a indicação do *Número de Identificação da Segurança Social* (NISS) dos beneficiários⁵⁰³. Face aos resultados, o estudo recomenda o seu término, estando a ser equacionada, por parte do governo, a sua gradual substituição pela distribuição de cabazes alimentares (Correia, 2017; Pereira, 2017). Substituição essa que, em nossa opinião, já peca por tardia no respeito pela dignidade das pessoas.

De acordo com Joaquim (2015) este período, para além da aposta nas cantinas sociais e, consequente, transferência de verbas anteriormente destinadas às prestações sociais para uma medida de

⁵⁰¹ Cf. *Jornal Público* (24-01-2017), URL: <http://bit.ly/2jR2iRs>

⁵⁰² Interessa acrescentar que a ideia de com as cantinas sociais se fazer um uso mais racional das verbas do Estado do que com o RSI, tem subjacente um preconceito em relação aos que beneficiam destas medidas, ou seja, já que os próprios não conseguem gerir bem os recursos que lhe são atribuídos, há que geri-los por eles.

⁵⁰³ E mesmo após este período a confusão foi, durante algum tempo, significativa com NISS inexistentes, duplicados (beneficiários a receberem refeições em mais do que uma cantina), de pessoas com óbito registado, etc.

cariz caritativo⁵⁰⁴, ficou, igualmente, marcado pela vontade explícita de mudar o paradigma subjacente à relação até aí mantida entre o Estado e o terceiro setor. Justificando a mudança com base em critérios de burocracia, eficiência e eficácia da despesa, proximidade, inovação caminhou-se no sentido de transmutar um Estado tutelar num Estado parceiro. A criação, em 2013, da *Rede Local de Intervenção Social (RLIS)*⁵⁰⁵ consubstanciou-se como um exemplo clarividente da operacionalização desta lógica política. Reafirmando-se taxativamente a necessidade de *reforçar a ação das entidades do setor social*, aumentar o seu escopo de intervenção, nos diplomas que a instituíram e, posteriormente, regulamentaram o seu funcionamento a RLIS emerge como um “modelo de organização assente numa intervenção articulada e integrada de entidades públicas e instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, do setor da economia social, com responsabilidade no desenvolvimento da ação social, e na promoção de uma cultura de inovação social, colocadas ao serviço das necessidades dos cidadãos”. Assentando numa lógica de descentralização e contratualização, aos técnicos da Segurança Social passariam a incumbir funções de avaliação e fiscalização, sendo as competências da ação social delegadas nas Instituições aderentes que, desta forma, passariam, entre outros, a prosseguir os objetivos de “assegurar o atendimento/acompanhamento social⁵⁰⁶ das situações de vulnerabilidade, bem como disponibilizar apoios financeiros de carácter eventual a agregados familiares em situação de comprovada carência económica”.

De acordo com *Sanchez (2016)*⁵⁰⁷ em 2014 funcionaram 17 projetos-piloto (dos quais não foi feita qualquer avaliação), e em meados de 2015 foi aberto um concurso para 150 territórios, tendo sido disponibilizados €50 milhões no âmbito dos fundos comunitários Portugal 2020.

Em suma, a transferência para o terceiro setor de competências até aí assumidas pelo Estado, no mesmo processo em que evidencia uma responsabilidade acrescida das Instituições, plasmou uma desresponsabilização pública preocupante e que, no caso dos assistentes sociais a trabalhar na Segurança Social, acabou por se traduzir num progressivo esvaziamento dos seus conteúdos funcionais. Será que o futuro lhes reserva virem a ser meros fiscais do trabalho desenvolvido pelas Instituições? Para *Joaquim*, estas escolhas políticas, não só suscitam dúvidas quanto ao papel a ser desempenhado no futuro pelo Estado na esfera social, como mostram que todo o caminho foi sendo trilhado “sem que tenha sido demonstrado que tal opção se venha a traduzir numa diminuição da despesa pública ou numa melhoria da proteção social” (2015: 69).

Pensamos ser, também, importante o sinalizar da *degradação da qualidade dos serviços* prestados em razão das políticas austeritárias implementadas. No âmbito das medidas direcionadas para as IPSS's, o

⁵⁰⁴ Evidenciando uma reconfiguração das políticas sociais, “a pretexto da necessidade de conter o crescimento das despesas em prestações sociais, substituíram-se políticas sociais de natureza solidária e emancipatória, por uma rede de prestação de apoio social de natureza assistencialista, baseada em instituições associativas de solidariedade social” (*Silva et al*, 2015: 22).

⁵⁰⁵ Cf. Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro e, posterior, regulamentação, por via do Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro.

⁵⁰⁶ A Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro, regulamentou a organização e funcionamento do *Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS)*.

⁵⁰⁷ Vide *Jornal Público* (27-04-2016), URL: <http://bit.ly/2kwMBOB>

PES previa o aumento potencial de 20 mil vagas em Creches e 10 mil em lares de idosos. Podendo, *a priori*, ser considerada uma boa medida⁵⁰⁸, na realidade, por intermédio da alteração da legislação e dos guiões técnicos relativos ao dimensionamento, assistiu-se a um *aumento administrativo* e, conseqüente, diminuição dos padrões de qualidade –

“no caso das creches o número máximo de crianças admitido pass[ou] de 33 para 42⁵⁰⁹, enquanto no caso dos lares de idosos (estruturas residenciais), o número máximo de utentes aument[ou] de 60 para 120 utentes. Outro mecanismo que permitiu aumentar o número de vagas de forma administrativa nos lares de idosos foi a possibilidade de 20% dos quartos poderem ser triplos (anteriormente só eram autorizados quartos individuais ou duplos), bem como a redução do número mínimo de quartos individuais de 25% para 20%” (Joaquim, 2015: 44; AAVV, 2013)⁵¹⁰.

Situação similar ocorreu na educação onde se assistiu a um aumento do número de alunos por turma em todos os ciclos de estudo (24 para 26 no 1.º ciclo; 28 para 30 nos restantes), situação essa, acompanhada da transferência da prestação de serviços para os privados, podendo-se dar como exemplo as 651 novas turmas que o governo se propôs financiar entre 2015 e 2018 através da celebração de contratos de associação⁵¹¹ com 81 Colégios privados (Clara Viana, 2015)⁵¹².

Outra medida estruturante da execução do PAEF foi a *redução de funcionários públicos*. Ao longo dos anos, em concomitância com o subfinanciamento dos serviços, o governo foi mais além do definido no *Memorando*⁵¹³, assistindo-se, em paralelo com um aumento do volume de trabalho, a uma diminuição significativa de pessoal o que, em consequência, redundou numa menor qualidade dos serviços prestados. No âmbito da esfera social do Estado, pode-se dar como exemplo o *Instituto da Segurança Social* que

“nos últimos anos perdeu mais de sete mil trabalhadores, apesar do aumento da procura de respostas sociais. De acordo com os sindicatos de funcionários públicos, a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto está a diminuir rapidamente, a situação pode tornar-se mais aguda em tempos de crise social como o presente. A mesma fonte aponta «que a opção tem sido pelos contratos a termo, através de agências de trabalho

⁵⁰⁸ Quiçá em consequência da propaganda que acompanhou esta e outras medidas similares, foi essa a interpretação que foi feita da medida em vários relatórios europeus, ou seja, nos mesmos o aumento das vagas é apontado como uma medida positiva sem que seja questionado o modo como esse aumento se concretizou (e.g. *Cáritas*, 2013).

⁵⁰⁹ “10 em vez de 8 crianças no berçário; 14 em vez de 10 entre a aquisição de marcha e os 24 meses; 18 em vez de 15 entre os 24 e os 36 meses” (UNICEF, 2014: 30).

⁵¹⁰ No caso dos idosos, o *Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos*, manifestou preocupações relativamente às consequências que poderiam advir desta medida, visto o “impacto negativo que pode ter sobre o direito dos idosos a padrões de vida adequados e, possivelmente, no seu direito à saúde e segurança. De facto, se o aumento no número de residentes em equipamentos, não for acompanhado por um reforço dos recursos humanos e financeiros, pode conduzir a casos mais frequentes de maus tratos” (Muižnieks, 2012: 9).

⁵¹¹ Pela primeira vez a celebração destes contratos não se encontrou dependente da ausência de oferta pública nas proximidades dos colégios a serem financiados.

⁵¹² Cf. *Jornal Público* (24-08-2015), URL: <http://bit.ly/2jdAJQo>

⁵¹³ Como temos vindo a dar conta esta situação foi recorrente, ao ponto de se poder afirmar que “boa parte do programa de austeridade da Troika que [foi] aplicado em Portugal não constava nem no memorando de 2011, nem nos programas dos partidos vencedores nas últimas legislativas, nem no programa de governo da maioria PSD e CDS-PP” (Freire, 2014: 101). Podendo-se, em decorrência, afirmar que, ao quebrarem compromissos assumidos internamente, ao violarem o mandato político, perderam parte significativa da legitimidade para intervir que lhe tinha sido conferida pelo voto dos portugueses, pois, como nos recorda *Borooah*, “quando um governo age de acordo com instruções externas, em oposição à vontade do seu povo, então a legitimidade governamental é significativamente colocada em causa” (2014: 104).

temporário. Funcionários com contratos a termo, geralmente por apenas nove meses, estão a desempenhar funções complexas que requerem vários anos de experiência» (AAVV, 2013: 191).

A coligação PSD/CDS depois de gastar uma legislatura a destruir as bases do Estado Social, apresentou-se aos portugueses em julho de 2015⁵¹⁴ com a promessa de, na legislatura seguinte, salvar esse mesmo modelo de Estado que durante 4 anos procurou obliterar. De acordo com a oratória do líder do PSD, nessa legislatura o governo intentou defender o «Estado social do socialismo», prometendo que se vencesse as eleições seria sua intenção «devolver mais Estado social, com *mais liberdade de escolha*» (sublinhado nosso)⁵¹⁵. Um eufemismo hipócrita que, na prática, tendo em conta a experiência passada, nada mais significava do que prosseguir com mais veemência o caminho anteriormente delineado, ou seja, a privatização das funções sociais do Estado. De acordo com *Pereirinha et al*, em face dos constrangimentos criados ao Estado Social, temos de nos questionar sobre o futuro que desejamos para o mesmo. Quer dizer,

“a questão da *legitimidade* do Estado de Bem-estar revela-se crucial, visto poder explicar até que ponto, e como, a esfera social da ação pública poderia ser reduzida em concomitância com a redução do tamanho do Estado. Trata-se de uma questão de negociação política entre os parceiros sociais e a *orientação ideológica* dos decisores políticos também é importante para prever a orientação da política social” (2016: 612, sublinhados nossos).

De tudo o que ficou dito, facilmente se conclui que os impactos de todas estas medidas sobre os portugueses foram muitos e significativos, em especial sobre os grupos mais vulneráveis, de entre os quais se destacam as crianças. Desses impactos – geradores de instabilidade social e vulnerabilidades várias – iremos dar conta de modo mais aprofundado posteriormente, mas, quanto às causas, e buscando uma sinopse do plasmado no presente ponto, destaca-se a “redução do rendimento disponível das famílias, devido: à redução dos direitos sociais em saúde, educação, segurança social e assistência social, habitação, etc.; aos cortes nos salários da função pública; ao aumento da tributação sobre as pensões; ao aumento dramático do desemprego e do trabalho precário; à redução dos salários no mercado de trabalho” (AAVV, 2013: 184).

2 – Destruição Criativa: Os Impactos Económicos e Sociais

2.1 – O Falhanço das Metas Austeritárias: Retrocessos e Recessão Económica

Um dos objetivos do PAEF passava por melhorar as finanças públicas, sendo por isso necessário promover a consolidação orçamental de modo a tornar sustentável a dívida pública no médio prazo. Seguindo esta lógica, foram definidas metas bastante exigentes a serem alcançadas ao nível do *défice orçamental*, ou seja, o mesmo deveria ir diminuindo ao longo dos anos [5,9% (2011), 4,5% (2012), 3% (2013), 2,3% (2014) e

⁵¹⁴ Cf. *Jornal de Notícias* (29-07-2015), URL: <http://bit.ly/2jnsLJs>

⁵¹⁵ Para dar somente um exemplo do aumento da liberdade de escolha propalada e efetivada pela coligação, podemos referir a legislatura cessante (em 2015) onde na área da educação no mesmo processo em que reduziu o financiamento à escola pública (com a consequente redução de turmas, fecho de escolas com poucos alunos, entre outros), ampliou, como já demos conta, a oferta de ensino particular, mais precisamente com o aumento de turmas com contrato de associação.

1,9% (2015)]. Quanto ao **PIB**, o programa projetou uma recessão para os anos de maior ajustamento [-2,2% (2011), -1,8% (2012)], perspetivando um crescimento a partir daí [1,2% (2013), 2,5% (2014) e 2,2% (2015)] – a dois anos de recessão económica, seguir-se-ia, a partir de 2013, a retoma e o crescimento da economia portuguesa (AAVV, 2013; Santos, 2014; Mendes, 2015; Santos, 2015; Silva et al., 2015). Com estas metas definidas, o Governo foi implementando uma panóplia de medidas, das quais demos conta no ponto anterior.

Interessa agora, aferir os resultados concretos da austeridade aplicada em Portugal. A primeira conclusão a retirar é que a conjugação das medidas de austeridade aplicadas, conduziu Portugal a uma recessão profunda (Karger, 2014; Santos, 2014; Santos, 2015; Mendes, 2015). Essa recessão pode, desde logo, em grande medida ser conectada com os erros ou omissões ao nível das previsões macroeconómicas ínsitas no *Memorando* assinado entre Portugal e a *Troika*. Para Santos, as mesmas assentaram numa “subestimação do efeito recessivo das medidas de austeridade” ou, se preferirmos, das medidas de consolidação orçamental (2014: 416; AAVV, 2013; Silva, 2013; Pedroso, 2014; Santos, 2015; Mendes, 2015; Mamede, 2015). Por outras palavras, a correlação entre o ajustamento exigido e o declínio económico, foi muito mais forte e profunda, do que o inicialmente previsto. Essa situação viria a ser reconhecida por um relatório do FMI em 2012⁵¹⁶: de acordo com o *multiplicador* usado, estimaram que por cada euro de redução de despesa pública haveria uma redução do PIB de 0,5 euros, mas, como refere o FMI, os números foram de outra ordem de grandeza, chegando mesmo alguns economistas do Banco de Portugal a apontar para um valor de €2.

Em interconexão com o enunciado, outro elemento explicativo dos falhanços das estimativas iniciais da recessão remete, como vimos, para as opções políticas do governo ao nível das medidas adicionais de consolidação implementadas – “a despesa pública em 2012 sofreu uma redução muito maior do que o inicialmente previsto e, mesmo *para idênticos multiplicadores*, isto implicaria um efeito recessivo maior do que o assumido no cenário macroeconómico inicial, que contava com um pacote de consolidação orçamental de 3% do PIB e não superior a 5%, como aconteceu” (Mendes, 2015: 89).

Deste modo, fica mais fácil perceber o falhanço das previsões e uma das razões para a profunda recessão económica ocorrida no nosso país. Segundo Mamede “pouco mais de um ano após o início do programa português era já evidente que o impacto das medidas de austeridade sobre a economia portuguesa estava a ser muito mais grave do que inicialmente estimado” (2015: 76). Uma das «surpresas» registou-se ao nível do *consumo privado*⁵¹⁷, i.e., a compressão do mesmo (a contrair 6,6%, logo no último trimestre de

⁵¹⁶ De acordo com o mesmo: “evidência informal sugere que os multiplicadores implicitamente usados para gerar estas previsões são da ordem de grandeza de 0,5. Mas os multiplicadores reais podem ser mais elevados situando-se num intervalo de 0,9 a 1,7” (*apud Santos*, 2014: 417; Mendes, 2015). Não obstante, esse reconhecimento (rejeitado desde logo pela CE e o BCE) não foi suficiente para chegarem à conclusão da necessidade de as políticas até aí adotadas terem de ser revistas.

⁵¹⁷ Os maiores impactos registaram-se nos setores produtores de bens não-transacionáveis e, por isso, mais dependentes do dinamismo do consumo interno, designadamente na construção, restauração, hotelaria e comércio em geral; setores esses que, por sua vez, mais contribuíram para a subida abrupta do desemprego (*Pereirinha et al.*, 2016). Importa destacar ter sido esse um dos objetivos de um governo cujas políticas implementadas evidenciam a vontade de passar de um perfil da economia assente no consumo interno para um assente nas exportações de bens transacionáveis (Mendes, 2015).

2011), ao ser superior ao esperado, contribui para o aprofundar da recessão (*Silva et al.*, 2015; *AAVV*, 2013; *Carlos*, 2014; *Mendes*, 2015).

No caso do **PIB**, em 2012 a recessão foi maior do que o previsto (-3,2%) e o crescimento projetado para 2013 (assente na ideia de a austeridade ser expansionista) redundou, igualmente, em recessão (-2,3%) (*Santos*, 2014; *Carlos*, 2014; *Mendes*, 2015). Neste indicador, a estimativa era de uma redução de 2,8%, mas, entre 2011 e 2013, houve uma contração de 5,8% (*Santos*, 2015). Se tomarmos em atenção o período de 2008 a 2013, a contração foi de cerca de 7%. O retrocesso foi imenso, em 2013 o PIB encontrava-se próximo dos níveis de 2000 (*Canotilho*, 2015).

Relativamente ao **défi**ce, assistiu-se a um incumprimento sistemático das metas inicialmente definidas, vindo as mesmas a ser sucessivamente revistas ao longo do decorrer do programa⁵¹⁸. Logo em 2011, houve uma derrapagem (7,1% e não os 5,9% previstos), não obstante isso a meta para 2012 não foi alterada e para se tentar alcançar a mesma, como vimos, quase que se duplicou o valor das medidas de consolidação. Destarte, segundo *Mendes* (2015), o que inviabilizou o cumprimento do défice em 2012, não foi a *insuficiente redução da despesa*, mas sim a *perda de receita*, ou seja, a diferença entre a receita (contributiva e fiscal) prevista e a realizada que, acrescida da despesa não prevista com o subsídio de desemprego (€550 milhões), superou os €5 mil milhões. O que, *de per se*, colocou desde logo em causa a eficácia das medidas adotadas e as medidas de consolidação a adotar futuramente, visto a perda de receita ter de ser compensada com mais cortes na despesa ou aumento de receita.

Ainda de acordo com este autor, este foi um momento fulcral, na medida em que a “política orçamental fortemente pró-cíclica em 2012 contribuiu para que o processo de consolidação descarrilasse, condicionando de forma irremediável a execução do resto do Programa⁵¹⁹. Iniciou-se então, por um período, um processo em espiral, marcada por medidas de consolidação que levam à contração da economia e à perda de receita fiscal, o que impossibilita o cumprimento da meta orçamental, o que por sua vez cria a necessidade de medidas adicionais de consolidação, que então reforçam a contração da atividade económica, num ciclo vicioso que, não sendo obviamente interminável, pode ser suficientemente profundo e/ou longo para inviabilizar um processo de ajustamento orçamental” (*Mendes*, 2015: 91; *Santos*, 2014).

Em 2013 (ano inicialmente previsto como o do regresso ao crescimento económico), apesar do enorme aumento dos impostos diretos, a situação não melhorou, bem pelo contrário. E, para *Silva*, a única previsão mediada por alguma segurança era a de “que as previsões falharam sistematicamente” (2013: 59). Referindo-se a esse ano, *Freire* comunga da mesma opinião. Em sua aceção, não só em Portugal, como em outros países intervencionados, os resultados das políticas orçamentais fortemente restritivas,

⁵¹⁸ Em setembro de 2012, aquando da 5.ª avaliação do PAEF, foram definidas novas metas para 2012 (5%) e 2013 (4,5%) e, passado meio ano (março de 2013, 7ª avaliação), foi feita nova revisão em alta para 2013 (5,5%) e 2014 (4%) (*Mendes*, 2015). Mas nem esta última revisão seria certa, pois, no último ano do programa, o défice cifrou-se em 4,6% (*Silva et al.*, 2015). Daí a asserção de *Santos*, segundo a qual em Portugal foi a quantidade de remédio prescrito que acabou por piorar a já fraca saúde do doente – “a obsessão pela descida acelerada do défice em tempos de recessão teve consequências desastrosas para a economia e para a sociedade, com a agravante de não [ter] conseguido nenhum dos objetivos fixados no início do programa em matéria de finanças públicas” (2015: 425).

⁵¹⁹ Leitura similar encontramos-la em *AAVV* (2013), segundo os quais apesar de na 5.ª revisão do *Memorando* em 2012 se reconhecer explicitamente os efeitos recessivos das políticas de austeridade, paradoxalmente, a estratégia de *desvalorização interna* e de consolidação orçamental foi reforçada.

contracionistas poderiam, no mínimo, ser considerados desastrosos dada a espiral recessiva criada – “o declínio económico, o crescimento da dívida e o descontrolo dos défices são traços comuns a praticamente todos os países. Ou seja, pelo menos até agora, os problemas (que os resgates deviam resolver) não só não se resolveram como em muitos casos se agravaram, nomeadamente em Portugal” (2014: 96). Em reforço do referido, podemos acrescentar a conferência de imprensa, realizada em junho de 2013, onde as quatro confederações patronais criticaram as políticas de austeridade, rejeitando o rumo que estava a ser seguido (Figueiredo et al, 2014).

Mais ainda, se num primeiro momento muitos portugueses, apesar do embate sofrido pelas medidas adotadas, se resignavam e as «aceitavam» como sendo necessárias, em meados de 2013 a opinião tinha mudado radicalmente. Num estudo divulgado em maio, 82,5% dos inquiridos defendia “ou a denúncia do memorando, ou a sua renegociação. Portanto, o apoio popular ao programa de austeridade [tinha-se desvanecido] quase por completo” (Freire, 2014: 99). Por outras palavras, o modo como as políticas austeritárias foram sendo adotadas, evidenciando uma obediência perturbadoras aos ditames do exterior em concomitância com a quebra sucessiva e continuada de contratos com os portugueses, acabou por minar a confiança no Estado e nos políticos que estavam à frente dos destinos do país.

Ao tomarmos em consideração a *dívida pública*, um dos indicadores mais fidedignos da solidez das finanças públicas, apesar de todos os cortes e do brutal aumento de impostos sobre o trabalho e o consumo, evoluiu de modo muito mais gravoso do que o inicialmente previsto. Entre junho de 2011 e o período homólogo de 2013, a dívida direta do Estado aumentou €34,3 mil milhões. As discrepâncias entre o previsto e o verificado foram muito significativas. De uma previsão inicial de 101,7% (2011), 107,4% (2012), 108,6% (2013), 107,6% (2014), a realidade evidenciou um aumento muito maior: 105,2% (2011), 124,1% (2012), 129,4% (2013) e 130,2% (2014). Em 2010, quando, segundo algumas vozes, Portugal se encontrava perto da bancarrota, a dívida situava-se em 94% do PIB, com as medidas adotadas para resolver esse problema, essa mesma dívida subiu significativamente, fixando-se, em 2014, 20% acima do inicialmente previsto. Em suma, “a salvação do devedor consistiu em aumentar-lhe a dívida!” (Santos, 2015: 427; Santos, 2014; Mamede, 2015).

Como já sinalizado, o remédio em vez de curar o doente, estava a matá-lo lentamente. As soluções adotadas, transportando consigo uma forte carga ideológica, produziram efeitos perversos, uma espiral recessiva, contribuindo para o agravamento da situação. A crise piorou em resultado das políticas delineadas, concebidas para a combater. Não obstante todas as evidências aconselharem uma mudança de rumo, o ímpeto colocado na prossecução das políticas foi aumentando ao longo de todo o mandato. Nós não éramos a Grécia, éramos um bom aluno e deveríamos transmitir uma imagem de sucesso. A austeridade deveria continuar, porque, “de cada vez que a realidade não confirma os seus pressupostos e não se comporta como o esperado, a justificação só pode ser uma: a dose aplicada não foi suficiente. O desemprego continua a crescer? Isso só pode acontecer porque não se flexibilizou o suficiente a legislação. Logo, flexibilize-se ainda mais” (Silva, 2013: 86).

Quanto ao *emprego*, as estimativas do FMI apontavam para que, em 2014, a taxa de emprego se situasse 1,1% abaixo do nível de 2010 (54,6%), mas, na realidade, a quebra do emprego foi de 4% (Silva

et all, 2015: 19; *Pordata*, 2017⁵²⁰). Ao tomarmos em consideração um período mais vasto, verifica-se que entre 2008 e 2013 foram destruídos mais de 500 mil empregos. De acordo com o *Observatório Racius*⁵²¹, entre 2011 e 2014 mais de 35 mil empresas entraram em processo de insolvência, atingindo-se o pico em 2013 com 10213 empresas nessa situação. O referido contribuiu, naturalmente, para as descoincidências profundas entre as estimativas iniciais do desemprego – 12,1% (2011), 13,4% (2012), 13,3% (2013), 12% (2014) – e a taxa média de desemprego ao longo deste período – 12,7% (2011), 15,5% (2012), 16,2% (2013)⁵²², 13,9% (2014) e 12,4% (2015)⁵²³.

Consustanciando-se como um dos indicadores da degradação da economia, o desemprego tornou-se uma verdadeira chaga social, subindo para níveis nunca anteriormente atingidos (e.g. mais de 850 mil em 2013)⁵²⁴ e, no caso dos jovens (15-24 anos), a situação ainda foi pior, passando a taxa de desemprego de 16,7% (2008) para 38,1% (2013), começando a decrescer a partir desse ano (2014 – 34,8%). Entre o 2.º trimestre de 2010 e o 1.º trimestre de 2013, o número de jovens desempregados aumentou 107% (AAVV, 2013; Santos, 2014; Barooah, 2014; EAPN, 2015; Canotilho, 2015; *Pordata*, 2017⁵²⁵).

Outro dado importante correlaciona-se com os agregados em que ambos os cônjuges se encontravam desempregados – “em outubro de 2010 estavam inscritos no Centro de Emprego 1530 casais desempregados, em dezembro de 2013 esse valor situava-se nos 12,713 casais desempregados o que representa uma variação positiva na ordem dos 731%” (*Wall et all*, 2015: 87-88).

Para além do aumento do emprego precário, se a estes dados fossem acrescentados os inativos disponíveis que não procuram emprego (os que desistiram por terem perdido a esperança de encontrar trabalho), os resultados seriam bem diferentes para pior. Durante o período de vigência do PAEF o número de desempregados não contabilizados nos números oficiais do desemprego aumentaram consecutivamente, passando de 674,9 mil em 2011 para 742 mil em 2014, com um máximo de 753,1 mil em 2013. No ano de 2015 verificou-se um ligeiro decréscimo (Ni=722,3) (*Pordata*, 2017)⁵²⁶. Serão necessários anos para voltarmos a ter os níveis da taxa de desemprego existente anteriormente à crise.

Os números apresentados só não foram ainda mais avassaladores porque, entre 2011 e 2015, **emigraram** (permanente ou temporariamente) quase 600 mil pessoas, tendo sido 2014 o ano em que emigrámos mais do que nunca (Ni=134.624) (*Pordata*, 2017)⁵²⁷. De acordo com *Canotilho* (2015), tendo em atenção que Portugal tem uma população de aproximadamente 10 milhões de pessoas, entre 2011 e

⁵²⁰ Cf. URL: <http://bit.ly/2i8Pas8>

⁵²¹ Cf. URL: <http://bit.ly/2kslRly>

⁵²² Com um pico de 17,7% no primeiro trimestre (Santos, 2014).

⁵²³ A estes dados devem, por um lado, ser acrescentadas as mudanças ocorridas na estrutura do emprego por conta de outrem, ou seja, “o número de trabalhadores por conta de outrem a tempo parcial subiu 28%, entre 2009 e 2014, enquanto o número de trabalhadores a tempo completo desceu 6,4%. No mesmo período, o número de trabalhadores com contrato permanente desceu 10%, enquanto o número daqueles com contrato a prazo se manteve praticamente inalterado” (*Rodrigues et all*, 2016: 88). Por outro lado, será, igualmente, importante, dar conta do aumento do desemprego desprotegido. Entre 2011 e 2012, os cidadãos sem qualquer tipo de proteção (emprego ou outra) aumentou em mais de 250 mil. E em 2012, por exemplo, somente cerca de 46,4% dos desempregados usufruíam do SD/SSD, um dos valores mais baixos desde 2000 (*Wall et all*, 2013, 2015; *Canotilho*, 2015).

⁵²⁴ *Pordata* (2017), vide URL: <http://bit.ly/2kC7YyP>

⁵²⁵ Cf. URL: <http://bit.ly/1T783XM>; <http://bit.ly/2kgcA01>

⁵²⁶ Cf. URL: <http://bit.ly/2jufERY>

⁵²⁷ Cf. URL: <http://bit.ly/1rh5ard>

2013, cerca de 3,5% de cidadãos (muitos deles jovens), abandonaram o país – números somente comparáveis aos da emigração portuguesa dos anos 60. No caso dos jovens, o país acabou por perder uma proporção significativa de uma das gerações mais qualificada que alguma vez teve – as possibilidades associadas à detenção de um diploma como esteio para a entrada no mercado de trabalho e/ou para mobilidade social foram reduzidas drasticamente.

Em súpula, e segundo as palavras de *Karger* – “as duras medidas de austeridade europeias foram contraproducentes, dado terem conduzido a um ciclo de recessão, desemprego elevado, uma maior instabilidade social e a uma acelerada desigualdade de rendimentos. No final, está-se a tornar cada vez mais difícil para os países da zona euro pagar as suas dívidas num contexto de economias em contração ou moribundas” (2014: 48).

2.2 – Consequências Humanas de um Período Austeritário: Pais e Filhos da Recessão

«The child is the foundation of the State
and the first line of defence»
Sir *Percy Alden*, Assistente Social (1936).

A estratégia de empobrecimento adotada pelo governo acabou por resultar. Não com os pressupostos iniciais, mas, porque, de facto, por via do desemprego, aumento dos impostos, redução de salários/pensões⁵²⁸ (rendimento disponível) e diminuição da proteção social quando mais era precisa, etc., empobreceu significativamente a maioria dos portugueses. No fundo, pode-se afirmar que a estratégia orçamental desenvolvida pelo governo objetivou obrigar “as famílias a internalizar a expectativa que a redução do seu rendimento não era temporário, mas permanente” (*Mendes*, 2015: 93; *Rodrigues et al*, 2015)⁵²⁹. Obrigando os portugueses a viver *abaixo das suas possibilidades*, exigiu, com especial acuidade nas famílias com crianças, a tomada de decisões conexas com as “despesas familiares, que poderão vir a traduzir-se na privação de determinados bens e serviços essenciais ao desenvolvimento das crianças” (*UNICEF*, 2014: 17).

Como tivemos oportunidade de mostrar, a maioria das análises *ex-ante* falharam. Do ponto de vista social, o período em análise pode, no mínimo, ser rotulado de catastrófico ou, de modo mais radical segundo as palavras do insuspeito *Alberto João Jardim*, de «genocídio social» (*apud Silva*, 2017)⁵³⁰ – entre 2010 e 2012, Portugal desceu 3 lugares no Índice de Desenvolvimento Humano da *Organização das Nações Unidas* (ONU) (*Santos*, 2015). Apesar de os portugueses em geral terem sido submetidos a uma terapia de

⁵²⁸ Segundo *Silva et al* “em abril de 2011, o salário médio situava-se em 962,9 euros. Em abril de 2014, a remuneração média havia descido para 948,8 euros. Apesar do congelamento do valor do salário mínimo nacional em 485 euros, o número de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo passou de 10,9 % dos trabalhadores, em abril de 2011, para cerca de 15 % em abril de 2014 (2015: 20). Com especial incidência nos funcionários públicos, entre 2010 e 2013 os salários diminuíram cerca de 10%. Se a este dado acrescentarmos o desemprego e o brutal aumento de impostos, facilmente se percebe a diminuição dos rendimentos das famílias. Estes, entre 2009 e 2014, diminuíram cerca de 12% (*Canotilho*, 2015; *Rodrigues et al*, 2016).

⁵²⁹ Um estudo realizado em 2014 revelou “uma predisposição das pessoas para a resignação e até a aceitação fatalista do empobrecimento e da redução das perspetivas de vida futuras” (*Frade et al*, 2015: 664).

⁵³⁰ Vide *Jornal Expresso* (11-04-2017), URL: <http://bit.ly/2pbGZwa>

choque neoliberal, as políticas de austeridade tiveram um impacto diferenciado nas famílias de maiores rendimento, na classe média e nas de menores rendimento, contribuindo desta forma para a concentração de riqueza e o aumento das desigualdades⁵³¹. A realidade contrariou o argumento, repetido à exaustão pelos nossos governantes durante o processo de ajustamento, de na implementação das medidas austeritárias ter havido a preocupação de isentar os mais pobres. Em consequência da adoção de políticas regressivas os mais fracos da nossa sociedade foram afetados de modo desproporcional. Os pobres – velhos ou novos –, foram os que mais perderam, podendo-se, desde já, sinalizar que, entre 2009 e 2014, “o rendimento dos 10% mais pobres diminuiu nada menos do que 25%” (*Rodrigues et all*, 2016: 153; *Muižnieks*, 2012; *Capucha*, 2015).

Os excessos das políticas de austeridade, propugnando um aumento da precariedade social, um aprofundamento dos «défices de bem-estar» (*welfare gaps*), acabaram por condenar “uma geração à penúria, quebrando a coesão social, a confiança na democracia e minando os alicerces do futuro” (*P. Ferreira*, 2014: 13). Em suma, as «poupanças» recentes, promovendo a consubstanciação de uma sociedade menos equitativa, não só produziram consequências sociais no imediato, como irão certamente manifestar-se de modo ainda mais negativo no Portugal do futuro. Deste modo, mais do que perante uma obrigação moral, encontramos-nos ante um imperativo prático – “o desafio imediato passa por reparar e fortalecer as redes de segurança e os benefícios que foram corroídos na sequência da crise financeira global” (*UNICEF*, 2016: 85). A tarefa não se revela de fácil execução, pois, como é comumente aceite, é muito mais fácil deixar aumentar a pobreza em três ou quatro pontos percentuais, do que reduzi-la nas mesmas proporções.

Interessa, então, plasmar o quadro dos impactos sociais decorrentes de políticas austeritárias que, cumulativamente, propugnaram a redução significativa de rendimentos e o aumento dos custos necessários ao funcionamento da família e educação dos filhos. Destarte, ir-se-á seguidamente tomar em consideração indicadores estatísticos⁵³² e estudos vários, de modo a perceber as repercussões no bem-estar da população portuguesa em geral e das crianças em específico. Apesar de ser essa a nossa base de análise, não iremos falar de números, mas sim de pessoas, de rostos, pois por detrás de cada indivíduo exposto à pobreza existe uma história pessoal de vida (perpassada por sentimentos de raiva, vergonha, humilhação...) que, também, poderia ser a nossa ou a de qualquer um daqueles que nos são próximos.

Dada a focalização do presente estudo, será nossa intenção sinalizar, com especial acuidade, a situação das crianças que, por um lado, ao experienciarem a pobreza ou a exclusão social, de acordo com o entendimento da *UNICEF*, se veem “privadas dos recursos materiais, espirituais e emocionais de que necessitam para sobreviverem, se desenvolverem e prosperarem, ficando incapazes de gozar os seus direitos, atingir o seu pleno potencial ou participar como membros plenos e iguais na vida da sociedade” (*apud Bastos*, 2016-a: 31). E, por outro, dada a vulnerabilidade política associada ao seu *status*, não

⁵³¹ Para uma análise aprofundada de como, na sequência do programa de ajustamento, Portugal se tornou um país mais desigual, vide *Rodrigues et all* (2016).

⁵³² A despeito da sua importância, estamos cónscios de a experiência e o contacto direto com as pessoas mostrarem que, por vezes, “as estatísticas oficiais não refletem a profundidade da pobreza e exclusão social na UE (particularmente as formas extremas de exclusão), nem a deterioração do mercado de trabalho e as suas consequências dramáticas” (*Cáritas*, 2014: 3).

possuem as mesmas potencialidades (competências, autonomia decisional, etc.) que os adultos para lutarem pelos seus direitos.

Antes de avançarmos, convém clarificar o porquê da adoção do conceito de *pobreza infantil*. Não obstante estarmos cientes de, por um lado, uma aproximação à pobreza pela via da «privação por falta de recursos», não permitir, em sentido estrito, falar de pobreza infantil dado as crianças não serem usualmente titulares de recursos (Costa, 2015: 10). Pensamos ser correta a adoção do conceito se, ao admitirmos que as crianças dependem de outros para a satisfação das suas necessidades, acolhermos, com as devidas cautelas, a ideia de elas usufruírem de uma parte dos recursos disponíveis na família (voltaremos a este assunto).

Por outro lado, a abordagem unidimensional da pobreza não é, em nosso entender, suficiente para a compreensão da complexidade mediadora do fenómeno, devendo, por isso, ser complementada por uma análise multidimensional onde sejam consideradas dimensões que vão além da perspetiva monetária/material. Logo, faz todo o sentido falar em pobreza infantil, porquanto, de acordo com a definição da UNICEF referida supra, os rendimentos consubstanciam-se como uma das dimensões, entre outras, das experiências de pobreza vivenciadas pelas crianças. Esta perspetiva sai reforçada a partir do momento em que, na linha da filosofia mediadora da *Convenção Sobre os Direitos da Criança*, se advoga que – “a pobreza constitui a principal fonte de inobservância dos direitos preconizados na convenção” (Bastos, 2016-a: 28). Pelo que ficou dito, cabe ainda sinalizar que os dados seguidamente apresentados pecam por defeito, visto não incluírem as crianças mais destituídas ou, se preferirmos, aquelas que vivem nas ruas e são sem-abrigo, migrantes, vítimas de tráfico e explorações várias, entre outras.

Lançada em 2010, a *estratégia Europa 2020* comprometeu-se, por exemplo, a aumentar a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos para 75% e a retirar 20 milhões de pessoas da pobreza⁵³³ (Eurofound, 2012; Cáritas, 2014). Objetivos dificilmente alcançáveis, dada a tendência de empobrecimento em crescendo que se tem vindo a registar nos últimos anos em diferentes Estados-Membros e o, conseqüente, distanciamento das metas inicialmente traçadas – em 2010 havia cerca de 116 milhões de habitantes da UE27 em *Risco de Pobreza ou Exclusão Social* (RPES), número esse que subiu para mais de 120 milhões em 2014 dos quais, mais de 25 milhões, eram crianças (EU-SILC⁵³⁴, 2017)⁵³⁵. Com o intuito de monitorizar a implementação dessa estratégia foi, então, criado o RPES. Facilitando uma apreensão multidimensional da vulnerabilidade vivenciada pelos cidadãos, é um indicador composto resultante da aferição conjunta de três subindicadores, i.e., o mesmo afere a proporção da população que se encontra em,

⁵³³ Para além de ter como meta retirar 200 mil pessoas da pobreza, os compromissos de Portugal incluíam “uma redução da taxa de abandono escolar para 10% e um aumento para 40% da percentagem de população com idade compreendida entre os 30 e 34 anos que completa ensino terciário; e atingir uma taxa de emprego de 75% para a população entre os 20 e os 64 anos” (AAVV, 2013: 196).

⁵³⁴ O EU-SILC é um inquérito da UE às condições de vida e rendimento, onde são coligidos, entre outros, dados conexos com os rendimentos, a pobreza e a exclusão social.

⁵³⁵ Cf. URL: <http://bit.ly/2mCnZ8a>

pelo menos, uma das seguintes condições: (i) em risco de pobreza monetária, (ii) em privação material severa, (iii) com baixa intensidade de trabalho no agregado⁵³⁶.

Entre 2009 (24,9%) e 2014 (27,5%), o RPES sofreu um agravamento de 10,4% em Portugal (quadro 3.1). Pode-se acrescentar ter sido entre 2012 (25,3%) e 2013 (27,5%), com um aumento de 2,2 pontos percentuais (pp), que o RPES mais se degradou – o maior aumento na UE28. Deste modo, no ano de 2014 havia em Portugal 2,863 milhões de pessoas em RPES (EAPN, 2016). O vaticínio do primeiro-ministro *Passos Coelho* em 2011, de que Portugal só sairia da crise empobrecendo⁵³⁷, realizou-se de modo doloroso para um grande número de portugueses entre os quais muitas crianças.

Quadro 3.1 – Risco de Pobreza ou Exclusão Social Total e por Grupos Etários das Crianças, 2009-2014 (%)

Ano	Grupos Etários				
	Total	<6	6-11	12-17	<18
2009	24,9	22,5	29,3	33,5	28,7
2010	25,3	20,7	27,3	36,8	28,7
2011	24,4	24,9	25,5	34,9	28,6
2012	25,3	23,7	25,8	33,5	27,8
2013	27,5	27,9	31,2	35,6	31,7
2014	27,5	26,8	30,9	36,6	31,4

Fonte: Elaboração própria a partir de *EU-SILC* (2017)⁵³⁸.

As crianças que experienciam uma situação de pobreza e/ou de exclusão social têm menores probabilidades de obter bons resultados escolares, gozarem de boa saúde, construir uma personalidade sã, bem como de realizarem todo o seu potencial no futuro – “privações na saúde, nutrição ou estimulação nos primeiros meses e anos de vida, quando o cérebro se está a desenvolver a um bom ritmo, podem provocar danos ulteriormente difíceis ou mesmo impossíveis de superar” (UNICEF, 2016: 70)⁵³⁹. Logo, se

⁵³⁶ Segundo *Bastos* (2016), o RPES a despeito de incluir a exclusão social, centra-se, essencialmente, na mensuração dos recursos e privação material, descurando outras dimensões qualitativas importantes para a análise do bem-estar.

⁵³⁷ Vide *Jornal Expresso* (25-10-2011), URL: <http://bit.ly/2pamrqU>

⁵³⁸ Cf. URL: <http://bit.ly/2mCnZ8a>

⁵³⁹ É comumente aceite que as diferenças socioeconómicas influenciam o desenvolvimento cognitivo das crianças, sem que, no entanto, se percebesse exatamente o porquê de tal ocorrer. Um estudo liderado pela neurocientista *Noble et al* (2015), trouxe mais alguma luz sobre esta questão ao evidenciar a existência de associações entre os fatores socioeconómicos (associação logarítmica), o nível educacional (associação linear) das famílias e o desenvolvimento do cérebro. Realizado ao longo de três anos em 9 cidades dos EUA, envolveu 1099 crianças e jovens entre os 3 e os 20 anos submetidos a exames de ADN e ressonâncias magnéticas. A partir da análise da extensão da superfície do córtex cerebral (controla funções cognitivas tais como a linguagem, leitura, capacidade de decisão) e do tamanho do hipocampo (memórias de curto prazo), concluíram que os cérebros das crianças e jovens de agregados familiares com um rendimento inferiores a \$25000 anuais, era até 6% mais pequeno do que as pertencentes a famílias com rendimentos superiores a \$150000 anuais. Os autores são, no entanto, cautelosos quanto às conclusões a retirar, ou seja, em vez de apresentarem explicações para as correlações encontradas, levantam várias hipóteses: “tais associações podem ser o resultado de diferentes experiências ou exposição a situações tais como stress familiar, estimulação cognitiva, toxinas ambientais ou nutrição, ou de diferenças ocorridas no ambiente pré-natal. Mas, se a partir dessa correlação for possível estabelecer uma relação causal, então

o ciclo negativo não for interrompido o mais cedo possível, as probabilidades de virem a ser pobres e/ou excluídos (reprodução intergeracional) em adultos aumentam exponencialmente. Assim sendo, a “promoção da qualidade do acesso à educação, saúde e habitação, consubstancia-se como elemento-chave na prevenção da transmissão de desvantagens” (Frazier et al, 2014: 100).

Infelizmente, revelando a situação preocupante da vulnerabilidade que tem vindo a perpassar a infância no nosso país, neste indicador os valores relativos às crianças (<18 anos) foram sempre superiores aos da população em geral. Não obstante uma ligeira melhoria entre 2009 e 2012, a partir desse ano a situação evoluiu desfavoravelmente atingindo-se, em 2013, o valor mais elevado com cerca de 595 mil crianças (31,7%) nessa situação. Em 2014, apesar de uma ligeira melhoria, as crianças continuavam a consubstanciar-se como um dos grupos sociais mais vulneráveis, situando-se a sua taxa de risco em 31,4% (uma das maiores da UE), taxa essa, no entanto, ainda superior em 2,7 pp por comparação a 2009 (28,7%) (UNICEF, 2014; Wall et al, 2015; EAPN, 2016; EU-SILC, 2017⁵⁴⁰).

Ao tomarmos em consideração os dados relativos aos diferentes grupos etários das crianças, verifica-se que ao longo do período em análise, não obstante a degradação ter sido generalizada, foi entre as crianças menores de 6 anos que o RPES mais se agravou (19,1%). O que, *de per se*, justifica uma atenção especial a este grupo etário dada a importância de que se reveste no seu desenvolvimento futuro⁵⁴¹. Outro dado a realçar é o da existência de uma correlação positiva entre a idade e o RPES. Este aumenta proporcionalmente ao aumento da idade das crianças (quanto mais velhas são as crianças, maior é a sua vulnerabilidade), tendo sido o grupo dos 12 aos 17 anos aquele que, de um modo consistente, experienciou um maior risco com valores bastante superiores aos da população em geral: em 2014, as cerca de 240 mil crianças em RPES neste grupo etário correspondiam a quase mais 10 pp do que as crianças com idade inferior a 6 anos. Por fim, sinalizar ter sido em 2013 que, em concomitância com o RPES do conjunto das crianças e da população em geral, este indicador atingiu o pico nas crianças até aos 11 anos com respetivamente 27,9% e 31,2%.

Face ao quadro plasmado e no que à estratégia Europa 2020 diz respeito, é visível de um modo clarividente o distanciamento em relação às metas inicialmente traçadas. Em vez do progresso desejado,

a conceção e implementação políticas direcionadas para as famílias no extremo inferior da distribuição de rendimentos irá aumentar as probabilidades de serem observadas mudanças no cérebro e no desenvolvimento cognitivo das crianças” (Noble et al, 2015: 777).

⁵⁴⁰ Cf. URL: <http://bit.ly/2kNG5rd>

⁵⁴¹ Cada vez mais a intervenção na primeira infância se revela crucial – “nos primeiros anos de vida, o cérebro de uma criança cria a cada segundo entre 700 a 1000 novas conexões neurais (...). Essas conexões iniciais estabelecem a base sobre a qual as conexões posteriores são construídas. Pesquisas recentes mostram como a nutrição, cuidados de saúde e interação entre crianças e seus cuidadores podem ajudar no desenvolvimento do cérebro na primeira infância. O diálogo, a repetição e a conexão de palavras em contextos significativos e a exposição precoce à alfabetização através da leitura e do brincar estão positivamente associadas às habilidades de linguagem. Em sentido contrário, a exposição frequente a eventos cronicamente estressantes na infância, incluindo privação nutricional e violência, pode afetar as crianças ao danificar neurónios em áreas conexas com a aprendizagem e o desenvolvimento emocional. Por outras palavras, essas privações afetam o modo como o cérebro se desenvolve (...). Consequentemente, os primeiros anos da vida de uma criança consubstanciam-se como uma oportunidade fundamental para quebrar os ciclos intergeracionais da iniquidade. O cuidado, a proteção e a estimulação da primeira infância podem impulsionar o desenvolvimento do cérebro, fortalecer a capacidade de aprendizagem das crianças, ajudá-las a desenvolver a resiliência psicológica e permitir que se adaptem à mudança” (UNICEF, 2016: 50).

assistiu-se a um agravar dos indicadores que compõem o RPES o que, de acordo com *Cáritas* (2014), demonstra a pouca importância que lhe foi atribuída pelos diferentes Estados-Membros ou, se preferirmos, a estratégia não se consubstanciou como um guia relevante para conceção e implementação das políticas nacionais. Não obstante as recomendações que, a espaços, foram sendo feitas por distintas instâncias europeias, as mesmas não tiveram uma tradução significativa em políticas públicas. No nosso caso em concreto constatou-se, isso sim, a sua subalternização face a questões económicas e a adoção de políticas que, em última instância, colocaram em causa os objetivos subjacentes a um desenvolvimento inclusivo. Daí a importância de convocar o pensamento de *Costa*, nomeadamente quando o autor defende que ao falarmos da pobreza e da exclusão social, teremos de ter consciência de nos encontrarmos face a um problema eminentemente *político*, “não só porque o combate à pobreza e à exclusão requer políticas, mas também porque *fatores de natureza política estão por detrás das causas da pobreza e da exclusão e do que facilita ou dificulta a sua erradicação*” (2015: 13, sublinhado nosso).

Englobando Portugal entre os países com uma *proporção média de crianças em RPES (22-30%)*⁵⁴², para *Frazer et all* (2014), no nosso país estava-se a desenvolver uma estratégia fragmentada e pouco integrada ao nível das políticas direcionadas para a promoção do bem-estar das crianças, não estando a ser encetados esforços suficientes nessa matéria. Revelando uma imagem negativa, para os autores, dada a inexistência de uma estratégia global de combate à pobreza infantil, Portugal era um dos poucos países onde não era observável a conceção e implementação de políticas em resposta aos efeitos negativos da crise sobre as crianças. Restando acrescentar que todo o país onde não seja evidente um comprometimento com um certo grau de bem-estar das suas crianças, não pode ser considerado um país justo.

A *taxa de risco de pobreza*⁵⁴³ da população em geral que, em 2009, se cifrava em 17,9%, atingiu os 19,5% em 2014 ou, se preferirmos, um em cada cinco portugueses. Para o recuo deste indicador social contribuíram, em especial, 2012 e 2013, com a taxa a aumentar 0,8 pp em cada um dos anos (*Pordata*, 2017)⁵⁴⁴. As medidas austeritárias, destruindo anos de progresso social (invertendo o ciclo de redução de pobreza a ocorrer desde os anos 90 da centúria de noventa), recolocaram Portugal nos níveis de pobreza que tinha no início do século XXI⁵⁴⁵. Paradoxalmente, no exato momento em que as políticas de combate à pobreza mais eram necessárias, assistiu-se a uma redução das mesmas. No espaço de cinco anos passou a haver mais 116 mil pobres no nosso país, perfazendo um total de 2,02 milhões de portugueses nessa situação (*Rodrigues et all*, 2016: 47, 147).

⁵⁴² Os autores tomaram por referência o ano de 2012. De acordo com a escala adotada e tendo em atenção os dados por nós apresentados, a partir de 2013 Portugal passou a integrar o grupo de países com uma *proporção elevada de crianças em RPES (31-35%)*.

⁵⁴³ Na ótica de uma visão relativa da pobreza, corresponde à percentagem de população com rendimentos inferiores ao valor definido como limiar de pobreza (rendimento mínimo aceitável), i.e., 60% do rendimento mediano por adulto equivalente num dado país; sobre esta questão, entre outros, cf. *Bastos* (2016).

⁵⁴⁴ Vide URL: <http://bit.ly/1LLhY1>

⁵⁴⁵ Logo em 2012, *Muižnieks* chamava a atenção para o facto de a austeridade orçamental dos últimos dois anos poder representar “uma séria ameaça aos resultados alcançados na última década por via dos Planos Nacionais de Inclusão delineados para combater a pobreza e a exclusão social” (2012: 2); para uma leitura similar em relação ao colocar em causa dos direitos das crianças, vide *Frazer et all* (2014).

Não descurando o enunciado supra relativamente à refundação das funções sociais do Estado, um sinal da importância das transferências do Estado para os cidadãos emerge a partir do momento em que analisamos a taxa de risco de pobreza antes e depois das transferências sociais. Nos dois anos considerados (2009 e 2014), são evidentes os efeitos das transferências nas probabilidades de ser ou não pobre. A sua eficácia, verifica-se visto as mesmas terem contribuído para a redução da pobreza em 25,5 e 28,3 pp respetivamente (*Pordata, 2017*)⁵⁴⁶. Esta eficácia poderia ter sido maior não fossem, como referimos, os cortes de 31% nas prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e à exclusão social ocorridos entre 2009 e 2013 – “a modificação das políticas sociais revelou-se claramente regressiva com as famílias de menores rendimentos, em particular as famílias alargadas com crianças, a registarem um maior decréscimo do seu rendimento disponível” (*Rodrigues et al, 2016: 151; Frazer et al, 2014*)⁵⁴⁷. No caso destas famílias, a partir de determinado momento do processo de ajustamento, começaram a tornar-se mais evidentes os impactos sobre as crianças começando a

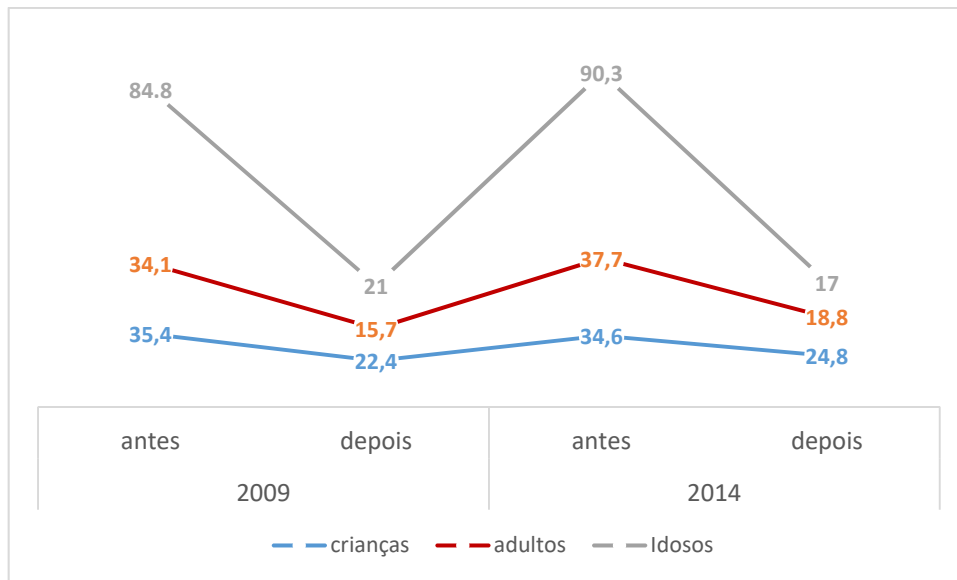
“aparecer com alguma frequência, no espaço público, notícias sobre crianças que deixa[vam] de frequentar a escola porque, com as reformulações feitas ao RSI, muitas famílias deixaram de ser elegíveis para a prestação, logo deixa de ser válida a obrigação contratualizada e assumida pela família de manter todas as crianças em idade escolar num equipamento educativo” (*AAVV, 2013: 199*).

Ainda no respeitante ao contributo das transferências sociais, tendo presente a sua “importância na redução dos efeitos da pobreza e no suporte às famílias e à economia” (*UNICEF, 2016: 82*), interessa acrescentar algo mais sobre o modo como as transmutações ocorridas nas políticas sociais influenciaram o fenómeno da pobreza. Sabendo que, por via das transferências, se visa aumentar os recursos dos indivíduos, a análise da figura 3.2 mostra como, entre 2009 e 2014 (antes das transferências sociais), o risco de pobreza aumentou nos idosos e nos adultos e decresceu ligeiramente nas crianças. Como já sinalizado, as transferências revelam-se fundamentais para a melhoria das condições de vida dos indivíduos, verificando-se, no entanto, um ligeiro decréscimo do seu contributo para a redução do risco de pobreza entre 2009 (55,3%) e 2014 (53,2%).

Por sua vez, uma análise mais detalhada, mostra como esse contributo não é equitativo. Tendo presente a importância assumida pelas pensões no conjunto das transferências, os idosos foram o grupo etário onde a redução da incidência da pobreza foi mais significativa, chegando mesmo a verificar-se uma melhoria entre 2009 (ano em que houve uma redução de 75,2%) e 2014 (81,2%). Seguem-se os adultos, onde as prestações sociais permitiram um decréscimo do risco de pobreza de 54% em 2009 e de 50,1% em 2014. Por fim, as crianças foram o grupo etário onde os impactos das transferências foram menores, situando-se a redução na incidência da pobreza em respetivamente 36,7% e 28,3%.

⁵⁴⁶ Vide URL: <http://bit.ly/1LLhLY1>

⁵⁴⁷ Sem se focar especificamente nas franjas sociais, opinião similar encontramos-la em *Mamede*, porquanto, para este autor “a utilização do Estado Social como variável de ajustamento da política orçamental tem conduzido à inversão da trajetória de melhoria dos níveis de saúde e educação da população portuguesa, e de redução da pobreza e das desigualdades, conseguida nas últimas quatro décadas” (2015: 116).

Figura 3.2 – Taxa de Risco de Pobreza por Grupo Etário, Antes e Após Transferências Sociais, 2009-2014 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de *Pordata* (2017)⁵⁴⁸.

Da análise dos dados cabe, então, realçar, por um lado, o grupo etário dos idosos como o mais beneficiado com as transferências por contraposição às crianças que, devido ao reduzido impacto (menor eficácia) das prestações na sua situação, passaram a ser o grupo etário mais exposto à pobreza após aquelas terem ocorrido. Por outro lado, foram, também, as crianças que mais saíram prejudicadas com as mudanças ocorridas nas políticas sociais durante o período em análise, pois, foi este o grupo etário onde o impacto (já de si diminuto) das transferências na redução da pobreza mais diminuiu, passando de 13 pp em 2009 para 9,8 em 2014. Por outras palavras, as crianças foram aquelas onde, por comparação aos restantes grupos etários, não só os recursos transferidos pelo Estado menos contribuíram para a redução da pobreza, mas também as únicas cujo impacto dos mesmos nessa redução evoluiu desfavoravelmente. Face a estes resultados, revela-se premente a conceção e implementação de programas específicos de combate à pobreza infantil.

Para alguns autores (e.g. *Alberto Minujin apud Bastos, 2016; Bastos et al, 2011*), a aproximação à pobreza infantil com base na taxa de risco de pobreza, poder ser questionável por não tomar em consideração as necessidades específicas das crianças⁵⁴⁹. No entanto, se aceitarmos, por um lado, que a fonte primordial da pobreza das crianças são os contextos familiares onde se encontram inseridas e, por outro, o pressuposto de as crianças, dado se encontrarem dependentes dos parâmetros de bem-estar dos seus

⁵⁴⁸ Cf. URL: <http://bit.ly/1PHKbqR>

⁵⁴⁹ Para uma explanação de algumas das limitações associadas a este indicador no concernente à análise da pobreza infantil, cf. *Bastos* (2016). De entre as mesmas, podemos salientar o descuro do que a autora denomina de *projeto parental*. Este, ao pressupor escolhas relativas, por um lado, à participação na escola, atividades de lazer, cuidados de saúde, ambiente seguro, etc. e, por outro, ao modo como os recursos disponíveis são distribuídos por estas diferentes dimensões não monetárias, acaba por influenciar o bem-estar e o futuro nas crianças. No fundo, esta perspetiva salienta a importância do contributo das competências parentais para o desenvolvimento positivo das crianças, contributo esse que, como já demos conta, levanta, por vezes, questões complexas em famílias com reduzidos rendimentos e, em especial, em famílias com crianças em perigo a exigirem a intervenção das CPCJ.

pais, poderem ser afetadas pelos rendimentos necessários ao assegurar do mesmo. A taxa de risco de pobreza, ao nos permitir a recolha de informações conexas com os “obstáculos financeiros enfrentados pelas crianças desfavorecidas e as suas famílias” (UNICEF, 2016: 71), contribui para a consubstanciação de uma imagem ilustrativa que, em última instância, nos ajuda a perceber melhor a situação vivenciada por essas mesmas crianças.

De qualquer modo, quando forem feitas referências às crianças em específico (criança enquanto unidade de observação), devemos estar cientes de a unidade de medida ser, normalmente, o agregado familiar onde a criança se encontra inserida. Pressupondo-se, assim, uma «distribuição equitativa» dos rendimentos entre os diferentes elementos constitutivos do mesmo, i.e., não se toma em consideração a existência de possíveis diferenciações baseadas, por exemplo, no género e na idade.

Em complemento do referido, deve ser sinalizada a não existência de uma associação estrita entre rendimentos e bem-estar, porquanto, famílias com idênticos rendimentos podem proporcionar modos de vida bastante diferenciados às suas crianças (Bastos, 2016-a). Quer dizer, a maior ou menor proteção da criança ante os riscos depende não só, mas também de todo um conjunto de estratégias adotadas pela família onde a mesma se encontra inserida. Neste sentido, interessa convocar a análise de Frade *et al* (2015) segundo a qual, usualmente, as famílias adotam estratégias de coping (mecanismos formais e informais deliberados e sujeitos a uma certa planificação) para lidarem com dificuldades financeiras que afetam a sua qualidade de vida e o seu bem-estar. Estas podem ser de três tipos, designadamente estratégias de:

- (i) *auto-mobilização* – pressupõem medidas adotadas pelos membros dos agregados para reduzirem despesas ou aumentarem os rendimentos;
- (ii) *mobilização baseada na solidariedade* – por via do recurso à ajuda de membros próximos da família e amigos;
- (iii) *mobilização institucional* – solicitando os serviços do Estado, IPSS’s ou o mercado.

Segundo as autoras, as primeiras, ocorrendo dentro do círculo familiar, passam imediatamente por um corte nos consumos «supérfluos» e uma reavaliação das prioridades. Quanto ao modo como os mesmos são feitos, advogam a existência de uma distribuição desigual, dada a

“tendência na manutenção dos gastos com as crianças enquanto for possível. O reconhecimento da responsabilidade parental na garantia do bem-estar das crianças conduz a que as necessidades das crianças se sobreponham às restantes. Os adultos são os primeiros a abdicar de certos gastos, apesar de, com o tempo, as restrições poderem vir a afetar eventualmente todos os membros da família” (Frade *et al*, 2015: 641).

Embora concordando com as autoras, pensamos ser, no entanto, importante salientar a existência de contextos familiares onde, devido não só, mas também às fragilidades mediadoras das responsabilidades parentais, as crianças são as primeiras a experienciarem os efeitos negativos das dificuldades financeiras vivenciadas pelas famílias. No fundo, estas situações revelam o modo como a redução de rendimentos pode influenciar negativamente a qualidade das práticas parentais e, concomitantemente, o desenvolvimento e o bem-estar das crianças.

Das segundas daremos conta infra. Quanto às estratégias de *mobilização institucional*, cabe destacar, na esfera da educação, o relevante papel desempenhado pelas escolas e/ou autarquias locais ao nível da alimentação. Num estudo realizado por *Truninger et all* (2013) em oito escolas do Ensino Básico em três regiões do país (Lisboa, Norte e Madeira), os autores mostram como foram encetados rearranjos institucionais visando responder às carências alimentares dos alunos. Revelando práticas de cidadania ativa por parte de um leque variado de cidadãos locais, muitas escolas, entre outras estratégias (e.g. aproveitamento das sobras de acordo com o legalmente permitido com vista ao fornecimento do lanche), alargaram o período de funcionamento dos refeitórios no decurso das férias escolares com o fito de garantir às crianças inseridas em agregados mais carenciados, pelo menos, uma refeição quente diária⁵⁵⁰.

Do campeamento até agora desenvolvido, facilmente se percebe que a análise da pobreza por grupos etários se revela essencial para a perceção da pobreza infantil. Ao encetarmos este percurso, deparamo-nos com um quadro preocupante no nosso país, pois, desde 2003, a taxa de risco de pobreza infantil foi sempre superior à da população em geral e, a partir de 2007, as crianças (substituindo os idosos) passaram a consubstanciar-se como o segmento mais vulnerável da população portuguesa. Em 2009, 22,4% das crianças encontravam-se expostas à pobreza – 4,5 pp acima dos restantes portugueses. Esta situação vir-se-ia a degradar ainda mais com a implementação das políticas de austeridade. Entre 2011 (21,8%) e 2012 (24,4%), o risco de pobreza aumentou 2,6 pp ou, se preferirmos, no espaço de um ano passou a haver mais 47 mil crianças em risco de pobreza. Consequentemente, em 2012, 459 mil crianças viviam em famílias cujos rendimentos *per capita* eram inferiores a €409/mês, o valor mais elevado desde 2003 (24,6%). No ano seguinte a situação continuou a piorar, verificando-se um agravamento superior a 17% (25,6%) e, só em 2014, se começou a registar uma ligeira melhoria face a 2013 com a taxa de risco de pobreza a cifrar-se nos 24,8% (*UNICEF*, 2014; *Wall et all*, 2015; *Capucha*, 2015; *EAPN*, 2015, 2016; *Rodrigues et all*, 2016; *Pordata*, 2017⁵⁵¹).

Comparando 2009 com 2014, constatou-se um aprofundamento da degradação da situação das crianças ou, se preferirmos, uma evolução mais desfavorável do seu risco de pobreza por comparação ao da população em geral, visto a diferenciação ter aumentando, passando, em 2014, a ser superior à média nacional em 5,3 pp. Estes dados tornam-se ainda mais preocupantes quando sabemos das consequências nefastas, devastadoras (no curto, médio e longo prazo) associadas às experiências de pobreza –

“no curto prazo, por via das privações diárias a que as crianças estão sujeitas. Estas privações refletem-se ao nível da nutrição e da saúde em geral, da capacidade de aprendizagem e do desenvolvimento físico e psicológico. Mas estas consequências também se prolongam no médio e longo prazo, na idade adulta, através do grau de escolaridade/qualificação profissional, da inserção no mercado de trabalho, da capacidade de participação e intervenção social” (*Bastos et all*, 2011: 25; *Muižnieks*, 2012).

⁵⁵⁰ Interessa acrescentar ter sido esta uma situação recorrente ao longo de todo o período em análise. Uma simples pesquisa online sobre a temática, revela centenas de notícias. Como exemplo paradigmático do referido, pode-se sinalizar uma reportagem da *Antena 1*, logo em dezembro de 2011 – cf. URL: <http://bit.ly/2qj3Hm3>

⁵⁵¹ Cf. URL: <http://bit.ly/1PHKbqR>

Isto é, as situações de pobreza das crianças no presente, significam um desinvestimento no potencial mediador das mesmas e, por consequência, no seu futuro enquanto cidadãos de um país. Daí a necessidade de estarmos cientes de que os efeitos da crise e das políticas adotadas para a combater, continuar-se-ão a manifestar muito para além do seu término.

Como vimos, o limiar de pobreza é definido com base no *rendimento mediano* o que, *de per si*, suscita algumas questões dado este indicador ter sido pensado, até certo ponto, para períodos de crescimento económico; em períodos de crise o recurso ao mesmo complexifica a análise. Em Portugal

“em função da descida geral do rendimento disponível nos agregados domésticos o limiar de pobreza, que (...) vinha crescendo sempre desde 2003, desceu pela primeira vez em décadas nos anos de 2010, 2011 e 2012, quando as medidas de austeridade ainda mal tinham começado a fazer sentir os seus efeitos e não tinham sido tão aprofundadas para além do programa de austeridade negociado com a *Troika* como foram depois. Em 2012 o limiar de pobreza desceu para valores inferiores a 2008” (*Capucha*, 2015: 459-460; *Wall et all*, 2015).

Indicando a contração económica, entre 2009 e 2014 o rendimento mediano diminuiu 10% (*Rodrigues et all*, 2016).

Face a estes dados, poder-se-ia concluir que, em decorrência da descida do limiar de pobreza, famílias anteriormente consideradas pobres (mantendo os seus rendimentos) deixariam *artificialmente* de ser englobadas nessa categoria, ou seja, o número de famílias/crianças em risco de pobreza deveria diminuir. Mas, como constatámos, apesar do decréscimo do valor de referência do limiar de pobreza⁵⁵², assistiu-se a um aumento do risco de pobreza da população em geral e das crianças em específico. Daqui se podendo concluir que “os indicadores de pobreza oficiais não revelam completamente a efetiva deterioração das condições de vida da população e tendem a subestimar o real agravamento das situações de pobreza” (*Rodrigues et all*, 2016: 50).

Para minorar os efeitos do que o autor denomina de «armadilha do rendimento mediano», podemos socorrer-nos de outro indicador a partir do qual (por via da neutralização dos efeitos da queda dos rendimentos) os impactos das políticas de austeridade se tornam mais claros, mormente a *linha de pobreza ancorada* num determinado ano e que, neste caso é o de 2009. De acordo com os valores publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a mesma passou de 17,9% em 2009 para 21,3% (2011), 24,7% (2012), 25,9% (2013) e 24,2% (2014) – registando-se, portanto, um aumento de 6,3 pp entre o ano base e o último considerado, onde cerca de 2,5 milhões de portugueses se encontravam em situação de pobreza⁵⁵³.

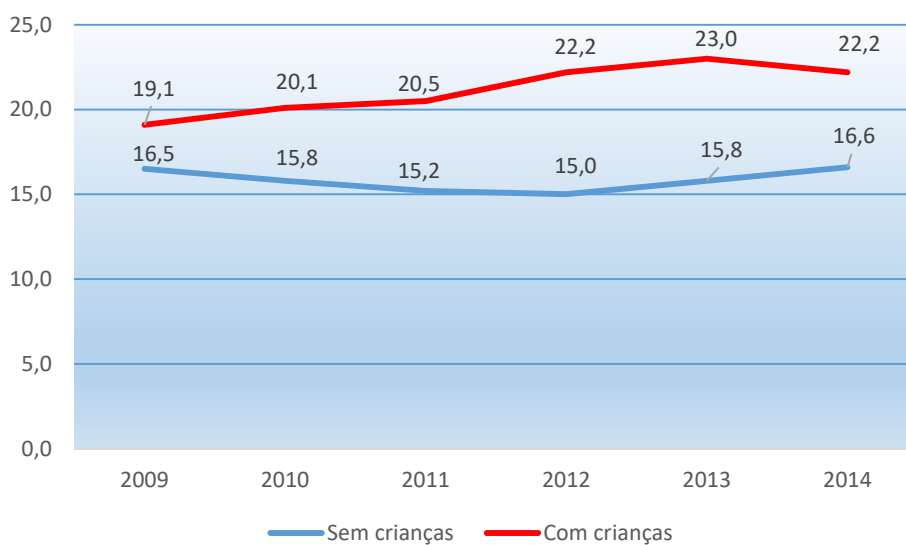
⁵⁵² Cf. infra figura 3.6.

⁵⁵³ A análise da incidência da pobreza entre 2009 e 2012, evidencia um outro dado que vem corroborar as exegeses até agora desenvolvidas, i.e., de acordo com *Rodrigues et all* um quarto dos indivíduos pobres (24,5%) em 2012 experienciou essa situação pela primeira vez, permitindo retirar a conclusão de que a crise, contribuindo para um processo de mobilidade social descendente, empurrou, “adicionou à pobreza tradicional, correspondente aos setores sociais habitualmente mais vulneráveis às situações de pobreza, uma vaga de “novos pobres” provenientes de outros grupos sociais usualmente não afetados pela incidência de pobreza” (2016: 53). Em reforço desta ideia podemos referir o testemunho de *Francisco Queiroz* (vereador com o pelouro da habitação social na Câmara Municipal de Coimbra) que, numa entrevista ao *Jornal de Notícias* (06-11-2012), sinalizava a existência de licenciados, mestres e até doutorados entre as cerca de 900 famílias com pedidos de habitação social pendentes na Câmara Municipal. Em sua aceção, esses dados revelavam uma nova pobreza, muito diferente da existente três anos antes, com muitas

No mesmo período, verificou-se uma especial incidência nas crianças, continuando estas a consubstanciar o conjunto de maior vulnerabilidade com um aumento de 5,9 pp entre 2009 (22,4%) e 2014 (28,3%), tendo atingido um pico de 31,1% em 2013 – quase um terço das crianças (AAVV, 2013: 193-194; *Capucha*, 2015: 460; *EAPN*, 2015, 2016; *Rodrigues et al*, 2016).

Sabendo que as *famílias com crianças* se encontram mais expostas à pobreza do que outros tipos de família (*Muižnieks*, 2012; *Pedroso*, 2014), ao tomarmos em consideração a composição da família, constata-se o aumento do risco em paralelo com a presença de crianças na família. A comparação dos agregados familiares com e sem crianças (figura 3.3), mostra como a presença de crianças se consubstancia como um fator de vulnerabilidade acrescido à pobreza. Entre 2009 e 2014, por um lado, a taxa de risco de pobreza foi sempre maior nos primeiros do que nos segundos. Por outro lado, é-nos possível concluir que a diferença não só aumentou, passando de 2,6 pp, em 2009, para 5,6 pp, em 2014, como sofreu uma agudização durante o período de vigência do PAEF, designadamente em 2012 e 2013 quando o risco de pobreza foi 32,4% mais elevado nas famílias com crianças a cargo do que nas famílias sem crianças.

Figura 3.3 – Taxa de Risco de Pobreza em Famílias com e sem Crianças, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de *Pordata* (2017)⁵⁵⁴.

Destarte, durante o período em análise, os dados revelam um maior impacto, uma evolução mais desfavorável da incidência da pobreza nas famílias com crianças do que nos agregados sem crianças, verificando-se um agravamento da taxa de risco de respetivamente 16,2% e 0,6%. De acordo com *Rodrigues et al*, em 2014 “58,4% da população pobre pertenc[ia] a agregados familiares com crianças”

situações familiares onde os rendimentos eram inferiores aos de uma renda de casa (cf. URL: <http://bit.ly/2n5jXZB>).

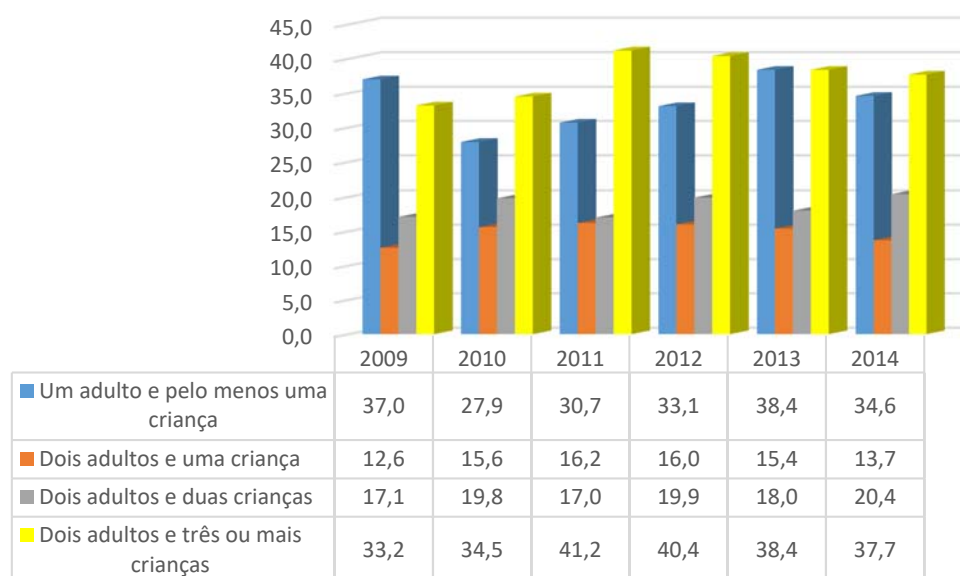
⁵⁵⁴ Cf. URL: <http://bit.ly/2IIT4HK>

(2016: 85). Podendo-se acrescentar que, os dados provisórios para 2015, indiciam uma ligeira descida da taxa de risco nas famílias com crianças (21%).

Tal como já vimos supra, também nesta dimensão, a linha de pobreza ancorada em 2009 corrobora a maior vulnerabilidade dos agregados com crianças. Assim, por comparação a 2009, em 2014 a incidência da pobreza aumentou “em 5,5 pp para as famílias sem crianças e em 7,1 pp para as com crianças” (Rodrigues *et al*, 2016: 75).

As medidas de austeridade não afetaram de modo equitativo os portugueses – determinadas tipologias familiares foram mais impactadas do que outras. Com respeito à composição das famílias, tendo presente a influência da dimensão dos agregados na exposição à pobreza, a análise das *famílias segundo o número de filhos dependentes* (figura 3.4), vem reforçar a tendência anteriormente sinalizada.

Figura 3.4 – Taxa de Risco de Pobreza nas Famílias com Crianças, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de *Pordata* (2017)⁵⁵⁵.

Entre 2009 e 2014, com a exceção dos agregados com um só progenitor, todos os tipos de famílias viram a sua taxa de risco de pobreza aumentar, sendo de destacar as famílias numerosas⁵⁵⁶ onde se verificou um agravamento superior a 13%. Com exceção de 2009, foi este tipo de família que se encontrou mais exposta à pobreza ao longo do período – com mais de um terço das famílias a vivenciarem essa situação. A situação destas famílias revela-se ainda mais preocupante, se comparada com a da população em geral, pois, em 2014, a sua taxa de pobreza situava-se 18,2 pp acima daquela.

Por comparação aos restantes tipos de famílias, as famílias numerosas e as monoparentais foram aquelas onde, de um modo consistente, foi maior o risco de pobreza, podendo-se dar como exemplo 2013 onde se registou uma taxa de risco de pobreza 2,5 vezes superior à das famílias com dois adultos e uma

⁵⁵⁵ Cf. URL: <http://bit.ly/2IIT4HK>

⁵⁵⁶ Dois adultos com 3 ou mais crianças.

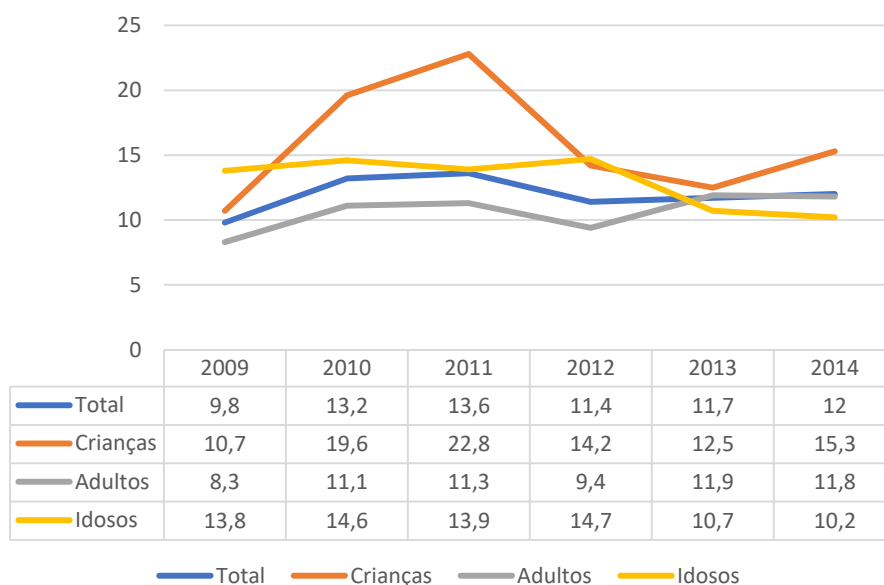
criança. O risco de pobreza encontra-se, deste modo, associado não só ao aumento do número de crianças na família, mas também à maior fragilidade da constituição do núcleo familiar. Devendo, portanto, no âmbito da pobreza infantil, ser dada especial atenção às famílias monoparentais e numerosas.

A evolução da taxa de pobreza nestes dois tipos de famílias revela, no entanto, um padrão diferenciado. Enquanto nas famílias numerosas se verificou um aumento entre 2009 e 2011, invertendo-se a tendência a partir desse ano, nas famílias monoparentais após uma queda significativa de 2009 para 2010, aumentou consecutivamente nos anos seguintes até se registar uma quebra ligeira em 2014. A análise da figura permite ainda verificar que o pico de risco de pobreza ocorreu em 2013 nas famílias monoparentais (38,4%) e em 2011 nas famílias numerosas (41,2%). Em contraciclo com a tendência geral, pode-se referir que, os dados provisórios para 2015, apontam para um aumento de 5 pp da taxa de risco de pobreza das famílias numerosas.

A introdução de uma dimensão temporal permite-nos encetar uma abordagem dinâmica do fenómeno da pobreza. Para isso, recorremos ao *risco de pobreza persistente*, um indicador que nos dá informações relativamente à proporção de indivíduos com rendimento equivalente abaixo do limiar da pobreza no ano corrente e em pelo menos dois dos três anos anteriores.

Um primeiro aspeto a salientar a partir da análise da figura 3.5, é o de a taxa de risco de pobreza persistente ser inferior à taxa de risco de pobreza. Esta situação pode ser justificada em razão de os cidadãos que se encontram numa situação de pobreza ao longo de vários anos constituírem um subconjunto dos indivíduos considerados pobres num determinado período.

Figura 3.5 – Taxa de Risco de Pobreza Persistente Total e por Grupos Etários, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de *EU-SILC (2017)*⁵⁵⁷.

⁵⁵⁷ Cf. URL: <http://bit.ly/2nNysfF>

Por sua vez, a observação dos dados revela, também, por um lado que, entre 2009 e 2014, tanto a percentagem da população total, como a dos adultos e das crianças que se encontrava nessa situação aumentou, com especial incidência nas crianças, ou seja, foi neste grupo etário que a persistência da pobreza mais se acentuou (com um diferencial de 4,6 pp). Por outro lado, foi nos anos de 2010 e 2011 que a persistência da pobreza foi mais elevada no nosso país, podendo-se daqui concluir ter sido nos mesmos que os portugueses pobres sentiram mais dificuldades em sair da situação de pobreza em que se encontravam. Não obstante a percentagem de idosos em pobreza persistente ter diminuído ao longo do período em análise, a mesma aumentou entre 2009 e 2012, tendo sido, durante estes anos, sempre superior à da população total.

Um segundo aspeto a destacar, prende-se com o facto de a análise longitudinal da pobreza se revelar importante não só, mas com especial acuidade no caso das crianças, porquanto, quanto mais tempo as mesmas experienciarem uma situação de pobreza, mais graves serão as sequelas nas suas vidas enquanto adultos (*Bastos*, 2016). Como já referido supra, existe uma correlação positiva entre a duração de experiências de pobreza e a sua transmissão intergeracional. Deste modo, é possível concluir a partir da leitura da figura 3.5, ter sido nos idosos (entre 2009 e 2012) e nas crianças, ao longo de todo o período, que a persistência da pobreza foi mais elevada. Sendo de destacar, no caso das crianças, os anos de 2009 a 2011 com um agravamento superior a 113%. Importa, igualmente, referir que, no período em análise, a taxa de pobreza persistente foi, em média, de 15,85% nas crianças, enquanto a da população em geral teve um registo de 11,95%.

Face a estes dados, pensamos ser possível afirmar que, de um modo genérico, os indivíduos depois de caírem abaixo do limiar de pobreza, sentem maiores dificuldades em aumentarem os seus rendimentos. No caso das crianças, a situação ainda se complexifica mais, pois, dada a sua menor capacidade em gerar rendimentos e, conseqüente, maior vulnerabilidade económica, são o grupo etário que mais dificuldades sente em abandonar uma situação de pobreza. Restando acrescentar –

“as crianças nascidas na pobreza e na privação não estão condenadas a viver vidas de desespero. A iniquidade não é inevitável se os governos investirem na expansão de oportunidades para cada criança - mudando as políticas, os programas e as prioridades dos gastos públicos, para que os mais desfavorecidos tenham uma oportunidade de se aproximar dos mais favorecidos” (*UNICEF*, 2016: 2).

Ao tomarmos em consideração o modo como a *esfera do trabalho* influencia a pobreza, facilmente se conclui que a exclusão da mesma se revela extremamente penalizadora para os indivíduos. A incidência da pobreza junto dos desempregados, apesar de já ser bastante significativa, vir-se-ia a degradar ainda mais ao longo do período, passando de 36,8% (2009) para 38,4% (2011), 40,4% (2012) e ascendeu aos 42% em 2014. E se, nesse mesmo ano, tomássemos como referência a linha de pobreza ancorada, os valores rondariam os 50% (*UNICEF*, 2014; *EAPN*, 2015; *Wall et al*, 2015). Por outras palavras, “por efeito da crise e das políticas adotadas para a combater, o peso dos desempregados entre os pobres aumentou substancialmente” (*Costa*, 2015: 12).

A constatação de uma correlação positiva entre a exclusão da esfera do trabalho e as situações de pobreza, sai reforçada ao analisarmos as relações que as diferentes estruturas familiares mantêm com a

mesma. Quer dizer, o efeito cumulativo das duas vulnerabilidades permite a asserção de o risco de pobreza se encontrar relacionado não só com a estrutura do agregado familiar, mas também com a relação mantida por esses agregados com a esfera do trabalho, ou seja, a exclusão da mesma potencia significativamente as situações de pobreza. Note-se que, em 2011, em Portugal eram “cerca de 723 mil o número de adultos com crianças a seu cargo que se encontrava sem trabalho” (UNICEF, 2014: 15). Quanto às crianças a viverem em agregados sem emprego, verificou-se um aumento de 3,9 pp entre 2009 (6,2%) e 2013 (10,1%), registando-se um decréscimo de 2,4 pp em 2014 (7,7%) (EU-SILC, 2017)⁵⁵⁸. Devendo ser sinalizado, serem as crianças integrantes destes agregados aquelas mais vulneráveis à pobreza.

Dados relativos a 2010 (portanto, antes de os efeitos das medidas austeritárias se fazerem notar verdadeiramente) revelam, igualmente, que nas famílias monoparentais a situação de desemprego do progenitor agravava em 64 pp a exposição à pobreza, ao ponto de se poder falar num risco quase absoluto de pobreza (90,2%); nas famílias com crianças em que uma das figuras parentais estava desempregada, o risco de pobreza era de 34,3% e subia para 53,2% nas situações em que ambos os progenitores não se encontravam inseridos na esfera do trabalho (UNICEF, 2014; Wall *et al.*, 2015).

Face ao exposto, poderemos, então, concluir que as crianças inseridas em agregados cujos progenitores se encontram inseridos na esfera do trabalho experienciam uma menor vulnerabilidade à pobreza, por contraposição às crianças de agregados monoparentais ou pertencentes a famílias numerosas com pais desempregados cuja probabilidade de exposição à pobreza é muito maior. O ponto de vista de *Pedroso* vem de encontro a este cenário, afirmando o autor que “os casais jovens com filhos e as famílias monoparentais que perderam os seus empregos ou não conseguiram encontrar trabalho, são muito provavelmente aqueles que mais perderam com a crise” (2014: 22).

Não obstante o emprego se consubstanciar como um elemento crucial para o enfrentamento da pobreza, devemos estar, igualmente, cientes de que ter um emprego não é, necessariamente, sinónimo de proteção face à pobreza – as “dificuldades em abandonar um baixo nível de vida e privação, não se restringem às pessoas que se encontram inativas e desempregadas” (Eurofound, 2012: 38). Ainda são em número significativo aqueles que, apesar de trabalharem, não conseguem deixar de ser pobres. Mais ainda, durante o período de vigência do PAEF, a inclusão na esfera do trabalho viu minorada a sua importância como mecanismo positivo na diminuição da exposição à pobreza. Consequentemente, durante o processo de ajustamento, a tendência no sentido do aumento do risco de pobreza acentuou-se não só, mas também quando em face de empregos mal remunerados, precários, em *part-time*... – “a «desvalorização» do trabalho humano é, certamente, um dos problemas sociais mais graves da última década” (Costa, 2015: 12).

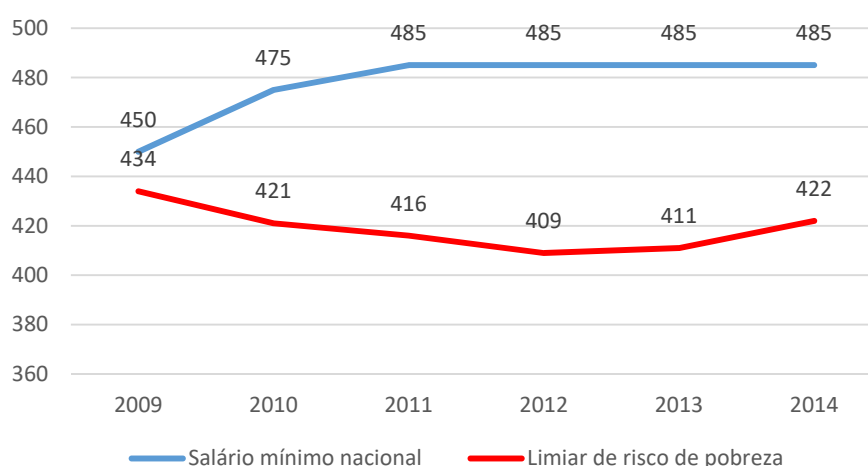
Entre 2009 e 2014 a taxa de risco de pobreza entre os indivíduos empregados agravou-se mais de 12%, constatando-se que, nesse último ano, 10,9% dos trabalhadores portugueses (cerca de 495 mil) englobavam os denominados *working poor* (Rodrigues *et al.*, 2016), i.e., aqueles indivíduos que, apesar de

⁵⁵⁸ Vide URL: <http://bit.ly/2mOarrf>

trabalharem, dispõem de rendimentos inferiores ao limiar de pobreza⁵⁵⁹ ou, se preferirmos, não dispõem dos rendimentos que lhes permitam abandonar esse estado. Embora nestes casos o salário veja diminuída a sua importância enquanto elemento propulsor da inclusão, a situação inverter-se-ia significativamente se o rendimento dos indivíduos fosse equivalente ao salário mínimo nacional, pois, por essa via, muitos dos *working poor* deixariam de o ser.

O referido é perfeitamente visível na figura 3.6 onde, por um lado, se observa como já sinalizámos que o aumento da taxa de pobreza durante o período de ajustamento foi minorado pela descida do limiar de risco de pobreza e, por outro, se percebe de um modo clarividente que se os rendimentos convergissem no sentido do valor do salário mínimo, diminuiria significativamente o número de portugueses que, não obstante trabalharem, continuam expostos ao anátema da pobreza e, em consequência, à desqualificação social. Mas o que se verificou foi precisamente o contrário – a crise financeira, económica e as respostas que se lhes seguiram tiveram um impacto devastador sobre as pessoas incluídas na esfera do trabalho (Cáritas, 2014), acabando por transmutar mais trabalhadores em novos pobres.

Figura 3.6 – Salário Mínimo Nacional e Limiar de Risco de Pobreza, 2009-2014 (€/mês)



Fonte: Elaboração própria a partir de *Pordata* (2017)⁵⁶⁰.

Ao referido deve ser acrescentado um outro aspeto que, em nossa aceção, contribuiu para o aumento dos *working poor*, nomeadamente o abandono de um conjunto de políticas que, desde há vários anos, vinham sendo implementadas tendo em vista a educação, qualificação de adultos (e.g. *Programa Novas Oportunidades*).

⁵⁵⁹ Para além dos baixos salários e da insegurança do posto de trabalho, deve ser referido que a pobreza ativa se encontra normalmente associada a “condições de trabalho inadequadas ou de má qualidade, incumprimento das normas de segurança, sistemas de proteção limitados ou inexistência de cuidados de saúde para os trabalhadores” (Cáritas, 2014: 25).

⁵⁶⁰ Cf. URL: (i) <http://bit.ly/1HtVjHs> (ii) <http://bit.ly/29WwR6I>

Ao tomarmos em consideração a *intensidade laboral per capita muito reduzida*⁵⁶¹, verifica-se a existência de uma correlação inversa entre a *intensidade do trabalho* e o risco de pobreza. Ao contribuir para a diminuição de rendimentos disponíveis, quanto menor a inserção no mercado de trabalho, maior será a exposição à pobreza. Tomando como referência o ano de 2009 (7%), constata-se que, no espaço de 5 anos, a percentagem da população a residir em agregados com intensidade laboral muito reduzida, aumentou 5,2 pp (2014 – 12,2%). Foi nos anos de maior crise que se assistiu a um deteriorar mais acentuado da situação, nomeadamente com um agravamento de 21,7% (entre 2011 e 2012) e de 20,8% (entre 2012 e 2013) (*Pordata*, 2017)⁵⁶².

Em paralelo com a população em geral, também a percentagem de crianças a residir em agregados com essas características aumentou 3,6 pp, passando de 6,2% em 2009, para 9,8% em 2014 ou, se preferimos, de 122 mil para 181 mil (*EU-SILC*, 2017)⁵⁶³.

Entre 2009 e 2014 a incidência da pobreza, não obstante ser elevada em ambas, manifestou-se de modo diferenciado nas famílias com intensidade laboral *muito reduzida* ou *reduzida*. Nas primeiras diminuiu ligeiramente, passando de 58,1% para 57,5%; nas segundas aumentou 8,2 pp (36,5% – 44,7%). Mas, se tomarmos em consideração a linha de pobreza ancorada, regista-se um aumento em ambas, com a incidência da pobreza a subir respetivamente para 62,9% e 53,5%. No mesmo período a percentagem de pobres a viverem em agregados com intensidade de trabalho muito reduzida ou reduzida aumentou 3 pp, passando de 34% para 37% (*Rodrigues et al*, 2016).

Mais uma vez, e com especial incidência neste indicador, se verifica que a presença de crianças na família contribui para o aumento da exposição à pobreza (figura 3.7). De um modo continuado, foi nestes agregados que se registou uma taxa de risco superior, podendo-se dar como exemplo o ano de 2011 onde as famílias com crianças, por comparação às famílias sem crianças, evidenciam uma vulnerabilidade muito maior à pobreza, com mais 36,4 pp. Tal como noutros indicadores, os dados relativos a estas famílias comprovam uma degradação da situação ao longo do período em análise, no entanto o risco de pobreza agravou-se mais nos agregados sem crianças (19,2%) do que nas famílias com crianças (1,4%).

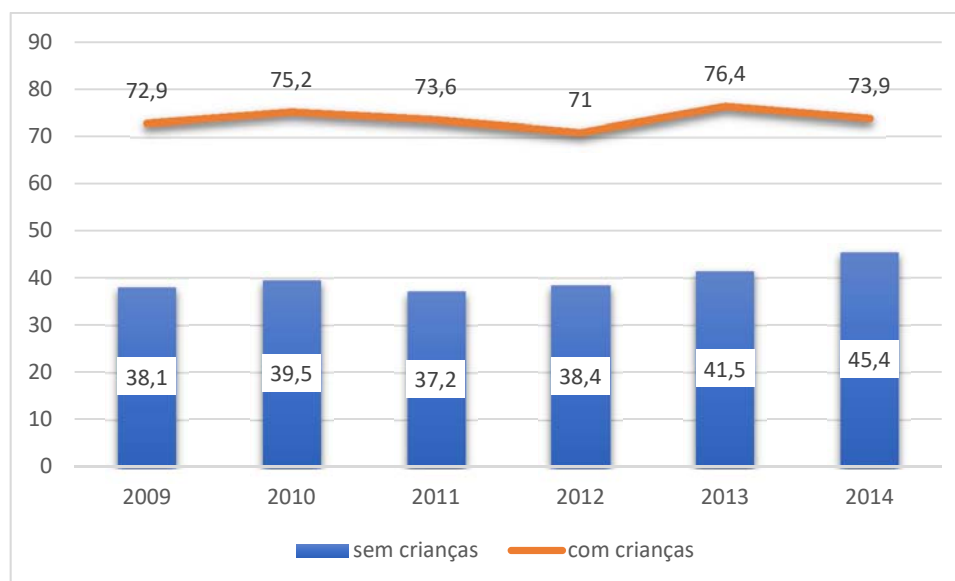
A análise dos dados permite, tal-qualmente, afirmar que os impactos das políticas de austeridade se manifestaram com maior acuidade nas famílias em períodos diferentes, i.e., a percentagem de famílias com crianças e uma intensidade laboral muito reduzida em risco de pobreza, em contraciclo com uma diminuição entre 2010 e 2012, aumentou 5,4 pp em 2013. Quanto às famílias sem crianças, começaram a ser afetadas de modo consistente de 2011 em diante e, com maior intensidade, nos anos de 2013 e 2014 vendo a sua taxa de risco pobreza aumentar respetivamente 3,1 e 3,9 pp.

⁵⁶¹ Este indicador afere o rácio entre o número de horas que os membros de um agregado em idade ativa (18-59 anos, excluindo os estudantes) trabalharam durante o ano e o número total de horas se todos trabalhassem a tempo inteiro. Quando o rácio é inferior a 20% encontramos-nos face a uma intensidade laboral *muito reduzida* e *reduzida* se o mesmo se situar entre os 20% e os 45% (*Eurofound*, 2012; *Rodrigues et al*, 2016).

⁵⁶² Cf. URL: <http://bit.ly/1DavbiE>

⁵⁶³ Vide URL: <http://bit.ly/2mSwwUt>

Figura 3.7 – Taxa de Risco de Pobreza em Famílias com e sem Crianças com Intensidade Laboral Muito Reduzida, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de *EU-SILC* (2017)⁵⁶⁴.

Dada a multidimensionalidade mediadora dos fenómenos da pobreza e exclusão social, dever-se-ão considerar outras dimensões que vão mais além da escassez dos recursos económicos, pois, como referem, entre outros, *Rodrigues et al*, “ser pobre não é exclusivamente a carência de um rendimento suficiente, mas traduz-se igualmente numa situação de incapacidade de acesso a bens e serviços que permitem usufruir de um nível de vida adequado à sociedade em que se vive” (2016: 61; *UNICEF*, 2014; 2016). Assim sendo, a aferição dos impactos sociais das políticas adotadas deverá, igualmente, tomar em consideração os constrangimentos sentidos pelos portugueses na *satisfação de necessidades materiais e imateriais* que, em maior ou menor grau, acabam por contribuir para uma melhoria das suas experiências quotidianas.

Neste sentido, deve ser assinalada, entre 2008 e 2012, a diminuição de 4,6% no consumo das famílias (*Wall et al*, 2015)⁵⁶⁵. Paralelamente pode ser acrescentado, em meio urbano, a opção não só por lojas *discount* (e.g. Lidl, Aldi, Minipreço...), mas também por produtos mais baratos geralmente de linha branca em substituição dos de marca⁵⁶⁶ e, em meio rural, o «regresso às origens» com uma maior aposta na produção de produtos para consumo próprio⁵⁶⁷. Seguindo este raciocínio, um indicador que nos permite ter

⁵⁶⁴ Cf. URL: <http://bit.ly/2lGzGL0>

⁵⁶⁵ Para uma análise mais aprofundada sobre as estratégias adotadas pelas famílias, para fazerem face à crise e as mudanças nos hábitos de consumo, cf. *Frade et al* (2015).

⁵⁶⁶ Numa reportagem do *Jornal Observador* (01-05-2017), sobre a *Geração Z* (pessoas nascidas entre 1995 e 2010), a maioria dos jovens entrevistados foca este aspeto, podendo-se destacar o depoimento de *Duarte* (16 anos) segundo o qual – “em casa, a maior diferença que notei foi nos gastos — sabemos quanto custa um litro de leite no Continente, no Lidl, no Pingo Doce e fazemos comparações para ver o que é mais barato. Antes estávamos mais à vontade e agora há mais avisos” (cf. URL: <http://bit.ly/2qoVRIH>).

⁵⁶⁷ Embora com menor expressão, este fenómeno também ganhou visibilidade nas cidades com o crescimento das hortas urbanas.

uma visão complementar por intermédio da aferição do bem-estar das famílias é a **privação material**⁵⁶⁸. Os dados disponíveis demonstram, mais uma vez, a degradação das condições de vida dos portugueses. Reflexo clarividente das dificuldades financeiras, entre 2009 (21,5%) e 2014 (25,7%), a taxa de privação material agravou-se [com especial incidência entre 2012 (21,8%) e 2013 (25,5%)], mais de 19% e, embora menor, o agravamento da privação material severa rondou os 16% (EAPN, 2015; Rodrigues et al, 2016; EU-SILC, 2017⁵⁶⁹).

Ao compararmos estes dados, com os da taxa de risco de pobreza, constata-se ser a incidência deste indicador (tanto em 2009 como em 2014) superior ao da pobreza monetária, podendo-se a partir daqui retirar duas conclusões. Em primeiro lugar, é possível afirmar que a privação material se consubstancia como um indicador a contribuir significativamente para a exclusão social em Portugal. Em segundo lugar, pode-se concluir da existência de cidadãos que, a despeito de não serem considerados pobres, não possuíam os rendimentos suficientes para satisfazer determinadas necessidades básicas ou, se preferirmos, em 2013 e 2014 cerca de um quarto dos portugueses não possuía capacidades financeiras para satisfazer pelo menos 3 das necessidades básicas consideradas.

Se a solidariedade mediadora dos laços familiares/vizinhança se pode constituir como uma pedra angular no sentido de evitar que, em determinadas situações, se dê mais um passo em direção ao abismo inerente à pobreza e/ou exclusão⁵⁷⁰, teremos de concordar que as redes sociais funcionaram como amortecedoras dos impactos sociais das políticas de austeridade. Dito de outra forma, a evolução deste indicador teria sido ainda mais desfavorável, caso muitas famílias não tivessem tido o suporte – em espécie/financeiro – das suas redes de apoio familiar e/ou de vizinhança, contribuindo deste modo para o aumento da sua resiliência. Esta ideia é corroborada por um estudo realizado na UE onde, quando questionados a quem recorriam quando necessitavam urgentemente de dinheiro, 70% dos europeus e 87% dos portugueses responderam socorrer-se de membros da sua família (Eurofound, 2012)⁵⁷¹. O referido não invalida, no entanto, a hipótese de ao longo do período em análise se ter assistido, devido a um exaurir em crescendo, a uma deterioração do suporte prestado pelas redes de sociabilidade ou, se preferirmos, a um enfraquecimento do papel exercido ao longo dos tempos pela denominada «sociedade providência».

⁵⁶⁸ Esta aproximação à pobreza, emerge na senda de uma conceção townsendiana do fenómeno, onde se chama a atenção para o modo como a inexistência de determinados recursos condiciona o usufruto das condições de vida largamente aceites na sociedade onde o indivíduo vive. Sendo um indicador não monetário de pobreza, revela a capacidade financeira das famílias para satisfazerem nove necessidades básicas definidas a nível europeu. Considera-se que um indivíduo está em *privação material*, quando não tem acesso a três ou mais itens, e em *privação material severa*, quando não consegue aceder a quatro ou mais itens; para uma explanação das necessidades consideradas, veja-se Capucha (2015), Wall et al (2015). De acordo com Bastos (2016; 2016-a), com o objetivo de evitar o enviesamento dos resultados relativamente à privação material das crianças, para 2015 o EUROSTAT propôs a introdução de novos indicadores direcionados em específico para as crianças. A autora, não obstante, sinalizar alguns problemas associados a esta nova metodologia, considera que a sua aplicação continuada deverá contribuir para uma melhor monitorização da pobreza infantil.

⁵⁶⁹ Cf. URL: <http://bit.ly/2mIVNX7>

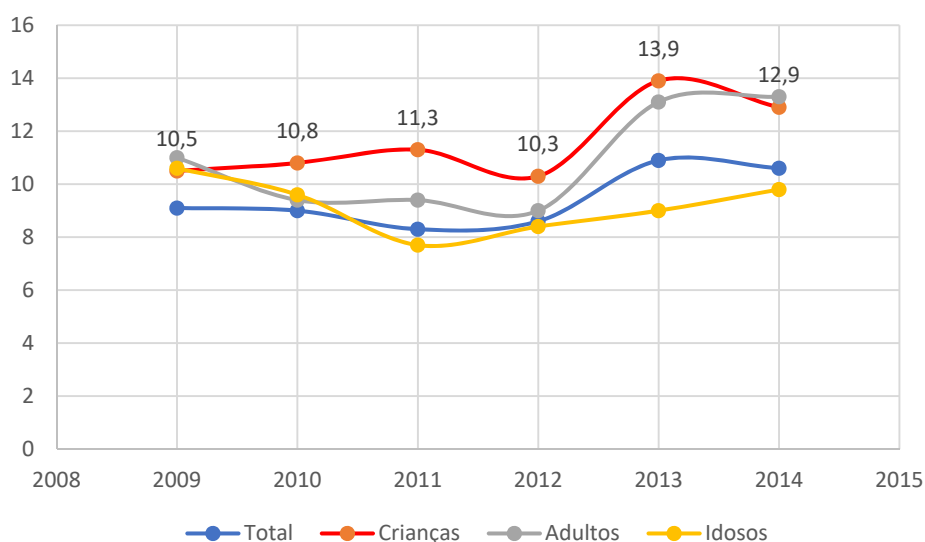
⁵⁷⁰ De acordo com Frade et al, “a capacidade de mobilizar as redes informais de solidariedade reduz o risco de exclusão social e pobreza para aqueles que não dispõem dos meios necessários para se sustentarem e viverem com dignidade” (2015: 643).

⁵⁷¹ É de notar, no entanto, um padrão de comportamento diferenciado entre famílias a viverem em meio rural ou em meio urbano, recorrendo estas últimas numa proporção maior a mecanismos institucionais, de mercado (Frade et al, 2015).

Como sinalizado, apesar de as necessidades básicas consideradas para a mensuração da privação não terem até agora englobado as especificidades subjacentes às crianças, a sua análise revela-se importante na medida em que nos permite perceber um pouco melhor os seus contextos de vivência. Deste modo, de 2005 (23,1%) em diante, por comparação à população em geral, a privação das crianças foi sempre superior. Não obstante se ter verificado uma tendência decrescente entre 2010 (27,5%) e 2012 (24,4%), em 2013 verificou-se um novo agravamento, com 29,2% das crianças a viverem em agregados com privação material. Fazendo uma análise comparativa entre os diferentes grupos etários, constata-se que o ano de 2009 se consubstanciou como um ponto de viragem. Até aí eram os idosos o grupo mais exposto à privação material (2008 – 27,8%), mas, a partir desse ano, passaram a ser as crianças o grupo etário a ocupar essa posição (EU-SILC, 2017⁵⁷²).

Ao buscarmos situar a incidência da *privação material severa* (figura 3.8) durante o período em análise, os dados disponíveis permitem aferir, mais uma vez, uma tendência generalizada de degradação do bem-estar em Portugal com um pico de 10,9% em 2013 e um aumento de 1,5 pp entre 2009 e 2014. Essa degradação, em coincidência com o agudizar das políticas austeritárias, acentuou-se de 2012 para 2013, sendo de destacar as crianças e os adultos com um aumento de respetivamente 3,6 e 4,1 pp. Com exceção dos idosos (com um registo positivo de 7,5%), entre 2009 e 2014, assistiu-se a uma evolução desfavorável generalizada deste indicador, verificando-se um agravamento de 16,5% na população em geral, 20,9% nos adultos e 22,9% nas crianças.

Figura 3.8 – Privação Material Severa Total e por Grupo Etário, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de EU-SILC (2017)⁵⁷³.

Revelando uma vulnerabilidade em crescendo, a partir de 2010 as crianças (Ni=212 mil) passaram a ser o grupo etário onde a privação material severa mais se fez notar e, entre esse ano e 2013, mais 49 mil

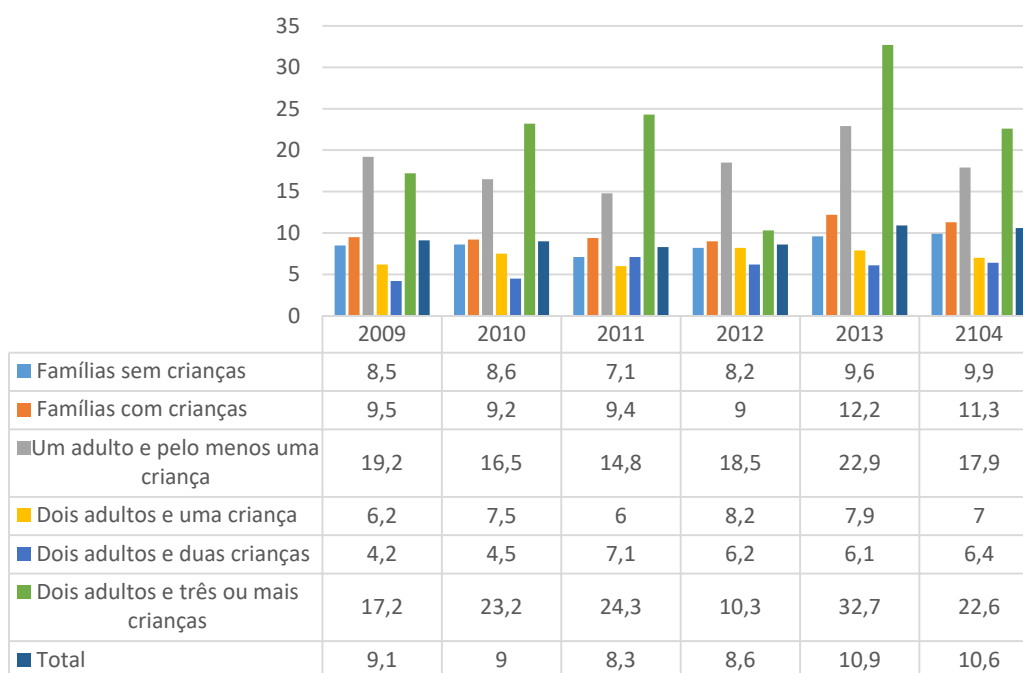
⁵⁷² Vide URL: <http://bit.ly/2mlVNX7>

⁵⁷³ Cf. URL: <http://bit.ly/2kQEYHx>

crianças passaram a experienciar esta situação. Entre 2013 e 2014, a incidência deste indicador aumentou não só nos idosos, mas também nos adultos que passaram a ser o grupo onde a incidência do indicador registou valores mais elevados (13,3%). Face a estes resultados, facilmente concordamos que os custos sociais da deterioração das condições de vida das crianças são, por demais, evidentes acabando por aumentar os custos associados a qualquer política que venha a ser adotada no futuro (Frazer et all, 2014).

As exegeses desenvolvidas supra relativamente às interconexões existentes entre a *composição* e a *dimensão* dos agregados familiares e o grau de exposição à pobreza, são corroboradas quando tomamos em consideração a taxa de privação material severa (figura 3.9). Fazendo uma análise de conjunto, com exceção dos agregados monoparentais (com uma ligeira melhoria de 1,1 pp), assistiu-se a uma evolução desfavorável deste indicador nas restantes tipologias, sendo de realçar as famílias numerosas com um agravamento de 31,4%.

Figura 3.9 – Privação Material Severa Total e por Tipo de Famílias, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria com base em *EU-SILC* (2017)⁵⁷⁴.

No que à composição diz respeito, a comparação entre as famílias com e sem crianças, permite constatar, por um lado, não só uma maior incidência do indicador nas primeiras, como, também, uma evolução mais desfavorável, ou seja, entre 2009 e 2014, a privação material severa agravou-se mais nas famílias com crianças (18,9%) do que nos agregados sem crianças e na população em geral (16,5%). Por outro lado, comparando a incidência nos dois tipos de agregados com a da população em geral, verifica-se que a percentagem de famílias com crianças nesta situação foi sempre superior por contraposição aos agregados sem crianças dependentes com uma taxa inferior à média nacional.

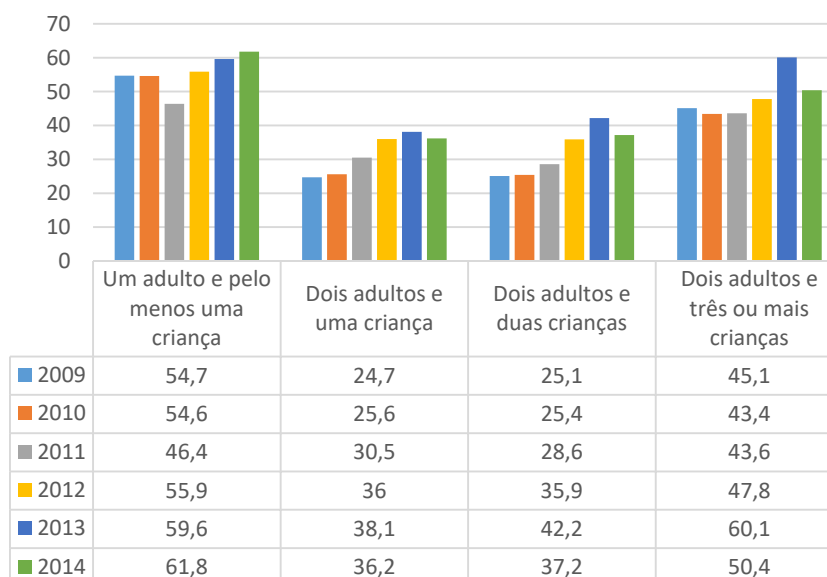
⁵⁷⁴ Cf. URL: <http://bit.ly/2mgNQTW>

Tal como em relação à pobreza monetária, também, neste indicador, se constata um aumento da privação em correlação com a constituição do núcleo familiar e o número de crianças na família. Quer dizer, os agregados monoparentais e as famílias numerosas foram as que registaram, ao longo dos 6 anos em estudo, taxas muito maiores de privação face aos restantes agregados sem e com crianças a cargo. No caso das famílias numerosas é de assinalar um ciclo de evolução negativa, interrompido em 2012 com um valor de 10,3% (que, pela descoincidência do conjunto, se nos afigura estranho), e retomado no ano seguinte quando se atinge um pico de 32,7% de famílias em situação de privação material severa.

Será interessante notar que, contrariamente à taxa de risco de pobreza, onde as famílias com dois adultos e duas crianças registaram sempre valores superiores aos das famílias com dois adultos e uma criança, neste indicador, com exceção de 2011, foi este último tipo de família o mais afetado pela privação.

Uma das necessidades básicas utilizada para aferir o grau de privação material, é a *capacidade para fazer face a despesas inesperadas* sem que para isso a família tenha necessidade de recorrer a qualquer tipo de empréstimo. Deste modo, a ausência de capacidade familiar para preencher tal item revela-se como uma vulnerabilidade acrescida. Os dados relativos à população em geral são indicadores dos impactos sociais brutais das políticas adotadas, pois, entre 2009 (27,8%) e 2014 (42,2%) a proporção da população a manifestar esta incapacidade aumentou nada menos do que 14,4 pp.

Figura 3.10 – Incapacidade para Fazer Face a Despesas Inesperadas nas Famílias com Crianças, 2009-2014 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de *EU-SILC (2017)*⁵⁷⁵.

⁵⁷⁵ Vide URL: <http://bit.ly/2m5q4KM>

Este recuo social é corroborado pela análise dos dados ínsitos na figura 3.10 relativos às famílias com crianças. Em 2014, por comparação a 2009, é visível, em todas as famílias consideradas, um aumento significativo da percentagem das famílias a manifestarem esta incapacidade. De entre as mesmas, em 2014, 37,2% das famílias com dois adultos e duas crianças declararam ter dificuldades neste item, o que representa o maior aumento do conjunto (12,1 pp) por comparação a 2009.

A análise dos dados permite, igualmente, afirmar, por um lado, terem sido as famílias monoparentais e as numerosas aqueles que mais sentiram os efeitos da crise no decorrer dos seis anos considerados. Por outro lado, foram, também, estas as famílias reportarem maior incidência de dificuldades, nomeadamente 61,8% dos agregados monoparentais em 2014 e 60,1% das famílias numerosas em 2013. Se a estes dados associarmos os dados de 2013 relativos às famílias com dois adultos e uma criança (38,1%) e dois adultos e duas crianças (42,2%), constatamos que foi em 2013 e 2014 que famílias mais sentiram dificuldades em fazer face a despesas inesperadas.

Avançando mais um pouco, a análise do *inquérito do Eurobarómetro sobre a pobreza e a exclusão social* (realizado em 2010)⁵⁷⁶, fornece-nos mais alguns elementos de análise. Para 88% dos inquiridos a pobreza tinha vindo a aumentar nos últimos anos em Portugal. Quanto à perceção sobre o que era ser pobre, destacam-se três dimensões, nomeadamente a associação da pobreza: (i) à incapacidade de aquisição dos bens básicos necessários à vida (38%); (ii) a dependência de caridade ou de subsídios estatais (21%) e a inexistência de recursos suficientes que permitam a participação plena na sociedade onde vivem (18%). Quando questionados sobre as razões sociais da pobreza, as respostas centraram-se em torno da exclusão da esfera do trabalho devido ao elevado desemprego (68%) e dos baixos salários (49%), considerando ainda 26% que as prestações sociais não eram suficientes para fazer face aos problemas da vida.

Relativamente à perceção sobre quais seriam os grupos mais expostos ao risco de pobreza, novamente os rendimentos emergem em associação estrita com a pobreza – 67% dos inquiridos remetiam para os desempregados, seguidos dos idosos (59%) e deficientes ou pessoas com doenças crónicas (35%), portanto, pessoas excluídas na sua maioria da esfera do trabalho. Esta associação poderá, por sua vez, servir de justificação ao porquê de somente 11% das pessoas considerarem as crianças como vulneráveis à pobreza.

Por fim uma nota conexa com as representações em relação aos pobres, ou seja, quando questionados sobre quais as razões de eles se encontrarem nessa situação, as principais causas referidas remetem para a transmissão intergeracional da pobreza – cresceram numa família pobre (29%), a existência de fracas redes sociais – não receberem, quando necessitavam, apoio suficiente de familiares e amigos (25%), poucas qualificações (21%), dependência de substâncias várias (16%) e, próximo de uma narrativa predominante na altura, a vivência acima das suas possibilidades (25%). Esta apreciação subjetiva dos pobres (revelando algumas representações depreciativas), ao ignorar a origem estrutural da pobreza/exclusão social, acaba por apreender questões sociais como questões privadas. Pode ser

⁵⁷⁶ Cf. URL: <http://bit.ly/2kgmbVP>

enquadrada no âmbito das *teorias não económicas da pobreza*, onde o aumento do rendimento não é valorizado porque “a pobreza é mais uma consequência de estilos de vida e atitudes, do que da escassez de rendimentos. As transferências de rendimento não são, de todo, necessárias, a forma mais eficaz de reduzir a pobreza é por via da mudança dessa cultura e das atitudes e valores mediadores da mesma” (Bastos, 2016: 45).

O terceiro *Inquérito Europeu sobre a Qualidade de Vida* realizado em 2011 (Eurofound, 2012), revela-se, igualmente, importante para a perceção das consequências sociais ao nos fornecer alguns elementos conexos com os primeiros impactos da crise sobre as condições de vida dos europeus em geral (UE27) e os portugueses em específico. Ao nível do bem-estar subjetivo, não obstante ter melhorado ligeiramente por comparação a 2007, Portugal encontrava-se entre os países com menor rácio de satisfação com a vida. Embora esta ligeira melhoria pudesse querer indiciar uma menor sensibilidade aos primeiros sinais de crise, esta hipótese é rebatida ao analisarmos outro parâmetro, designadamente o otimismo. Estando, quiçá, cientes do que o contexto socioeconómico lhes reservaria, o otimismo em relação ao futuro diminuiu significativamente no nosso país, passando de 36% em 2007 para 29% em 2011. Um dos valores mais baixos se comparado, por exemplo, com o dos dinamarqueses e suecos onde os valores registados em 2011 foram de respetivamente 84% e 85%. Essa consciência torna-se ainda mais evidente aquando da análise das condições económicas do agregado familiar. Revelando insegurança quanto aos rendimentos futuros, para 60% dos portugueses a situação financeira da sua família iria deteriorar-se entre 2011 e 2012, um valor somente ultrapassado pelo pessimismo de 88% dos gregos.

Podendo-se consubstanciar como um sinal dos baixos rendimentos ou, segundo AAVV (2013), das elevadas participações das famílias, outra dimensão a ser salientada, interliga-se com as dificuldades no acesso a serviços de apoio às crianças e aos idosos. Situando-se acima da média europeia, no caso português tanto no primeiro caso (63%), como no segundo (75%) o principal condicionalismo identificado remetia para os custos a serem suportados pelo usufruto dos serviços. Ao longo do processo de ajustamento, os meios de comunicação social foram noticiando em crescendo as situações de famílias (com especial incidência as afetadas por situações de desemprego) com atrasos nos pagamentos das participações às IPSS's e, nos casos de maior gravidade, a retirar os idosos e as crianças das respostas sociais, passando a assumir elas o papel de cuidadores (Cáritas, 2013).

De notar que, logo em julho de 2012, o *Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos*, num relatório organizado sobre Portugal, manifestou preocupações não só com a situação de muitas famílias estarem a retirar idosos das IPSS e a acolhê-los em suas casas para, dessa forma, poderem obter mais alguns rendimentos por via das suas pensões, mas também pelo facto de na decorrência desses casos se poder verificar um aumento das situações de negligência, extorsão e maus-tratos (Muižnieks, 2012).

Ainda neste relatório, ficamos, igualmente, a saber do aumento das queixas, entre 2011 e 2012, ao *Provedor de Justiça* relacionadas com questões relativas à proteção social – registando-se um aumento de

47% no primeiro trimestre de 2012 em comparação com o período homólogo do ano anterior (Nils Muižnieks, 2012).

De um modo genérico, o relatório pontua a forma como os efeitos combinados do desemprego, redução de salários, aumento dos impostos e cortes nas prestações sociais, etc., redundaram no aumento da pobreza de muitas famílias e crianças.

No que às crianças em concreto diz respeito, o relatório do *Comissário Europeu* manifestava preocupações conexas com três dimensões, nomeadamente a educação, o trabalho infantil e a violência sobre as crianças. Salientando as elevadas taxas de abandono escolar características de Portugal, dava conta de como, o agudizar das dificuldades económicas das famílias, o aumento da emigração⁵⁷⁷ e os cortes na ação social escolar (e.g. bolsas de estudo), estavam a contribuir para o aumento da saída da escola não só das crianças a frequentar a escolaridade obrigatória, mas também de jovens no ensino superior.

Quanto ao trabalho infantil, regozija-se com os progressos alcançados no nosso país na decorrência de um conjunto de medidas de política implementadas desde finais dos anos 90 do século passado. No entanto, evidencia as preocupações manifestadas por vários quadrantes (peritos, organizações da sociedade civil, sindicatos) no sentido de a “crise financeira, a diminuição das fontes de rendimento das famílias devido às medidas de austeridade, ter feito com que as famílias recorressem novamente ao trabalho infantil, designadamente na economia informal e na agricultura” (Muižnieks, 2012: 7).

Por fim, segundo a aceção de Muižnieks (2012), os elevados níveis de *stress* e de pressão sobre as famílias, em consequência das crescentes situações mediadas por dificuldades financeiras, poder-se-iam vir a consubstanciar como elementos potenciadores do aumento do risco da violência doméstica sobre as crianças⁵⁷⁸. Por outras palavras, a reconfiguração dos hábitos quotidianos a que muitas famílias se viram obrigadas foi um processo doloroso (propulsor de sofrimento não só, mas, também identitário, *stress*, insatisfação e revolta) que exigiu esforços significativos e contribuiu, em muitas situações, para o surgimento de novos conflitos ou o reacender, agravar de outros que se mantinham em *stand by*. Podendo-se, portanto, afirmar que o contexto português, exigindo um reequacionamento do futuro, se consubstanciou “como um desafio e uma ameaça, para a estabilidade da família e, em casos mais graves, para a sua sobrevivência. A crise colocou à prova a resiliência das famílias” (Frade et al, 2015: 639).

Indicador deste fenómeno são os dados relativos a algumas CPCJ da zona de Lisboa, nomeadamente Sintra, Amadora e Oeiras onde, entre 2012 e 2014, se assistiu a um aumento da exposição

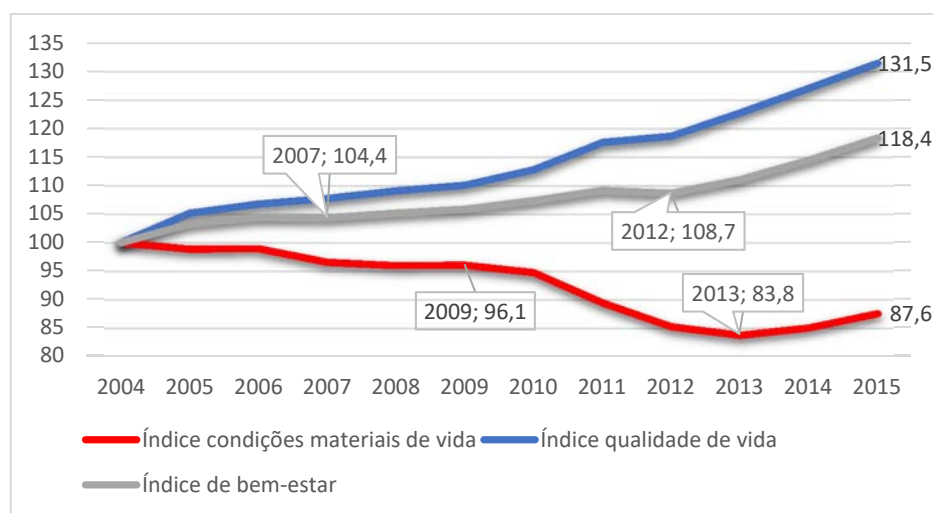
⁵⁷⁷ Relativamente à emigração, ainda que de modo sinóptico, interessa sinalizar as consequências da mesma sobre o bem-estar emocional tanto dos adultos e crianças que ficam e se separam de um familiar que parte, como sobre o conjunto da família que emigra, deixando para trás todo um conjunto de laços, vivências, em suma, um país no qual nasceram e cresceram. Ao referido e evidenciando situações bem mais complexas, devem ser acrescentadas as situações de abandono referidas por diferentes representantes de CPCJ numa notícia do *Jornal Público* (01-05-2015; cf. URL: <http://bit.ly/2p3DdqN>). De acordo com a presidente da CPCJ de Sintra Oriental, entre 2013 e 2014, assistiu-se a um aumento muito significativo de abandonos efetivos por parte de pais que emigraram, alertando ainda para a possibilidade de existirem mais situações do que aquelas conhecidas pela Comissão.

⁵⁷⁸ Opinião similar encontramos-la no *Comité português para a UNICEF*, segundo a qual o “o stress causado pela falta de dinheiro e a incerteza em relação ao futuro afeta não só o relacionamento entre o casal, mas também o relacionamento entre pais e filhos, que, em casos extremos, poderá levar a situações de negligência ou mesmo de violência” (UNICEF, 2014: 30).

à violência doméstica, podendo-se destacar a CPCJ da Amadora onde o número de sinalizações de violência quase duplicou entre 2012 e 2013 (Dias Cordeiro, 2015)⁵⁷⁹. Ao tomarmos em consideração os dados nacionais, ficamos com uma imagem mais clara da situação. Como já referimos no *Capítulo II*, em 2014 a *exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança* (violência doméstica, consumo de álcool, estupefacientes), passou a ser a situação de perigo com maior número de comunicações (Ni=19603; 26,2%). Das 30511 situações de perigo comunicadas às CPCJ em 2014 (novos processos), a exposição a esse tipo de comportamentos foi a primeira causa a motivar a intervenção das CPCJ (Ni=8896; 29,2%). Por sua vez, ao analisarmos as três subcategorias constitutivas dessa situação de perigo, constatamos que a *exposição a situações de violência doméstica*, para além de registar um aumento, por comparação a 2013, foi a subcategoria mais representativa com uma expressão de 95,3% (CNPCJR, 2015).

Em 2013, o INE apresentou pela primeira vez o *Índice de Bem-estar* elaborado em específico para Portugal. É um índice compósito que resulta da aferição conjunta de dois índices sintéticos, designadamente as *condições materiais de vida* e a *qualidade de vida*⁵⁸⁰. A análise da figura 3.11 indica uma evolução positiva do índice de bem-estar no valor de 18,4 pp. Entre 2004 e 2015, somente em dois períodos o índice sofreu uma regressão, nomeadamente em 2007 com um recuo de 0,1 pp e em 2012 com uma redução um pouco mais significativa de 0,5 pp.

Figura 3.11 – Evolução do Índice de Bem-estar em Portugal, 2004-2015 (2004=100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Pordata (2017)⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ Vide *Jornal Público* (01-05-2015), URL: <http://bit.ly/2p3DdqN>

⁵⁸⁰ Cada um destes índices engloba diferentes domínios – (i) condições materiais de vida: bem-estar económico; vulnerabilidade económica; trabalho e remuneração; (ii) qualidade de vida: saúde; balanço vida-trabalho; educação, conhecimento e competências; relações sociais e bem-estar subjetivo; participação cívica e governação; segurança pessoal; ambiente.

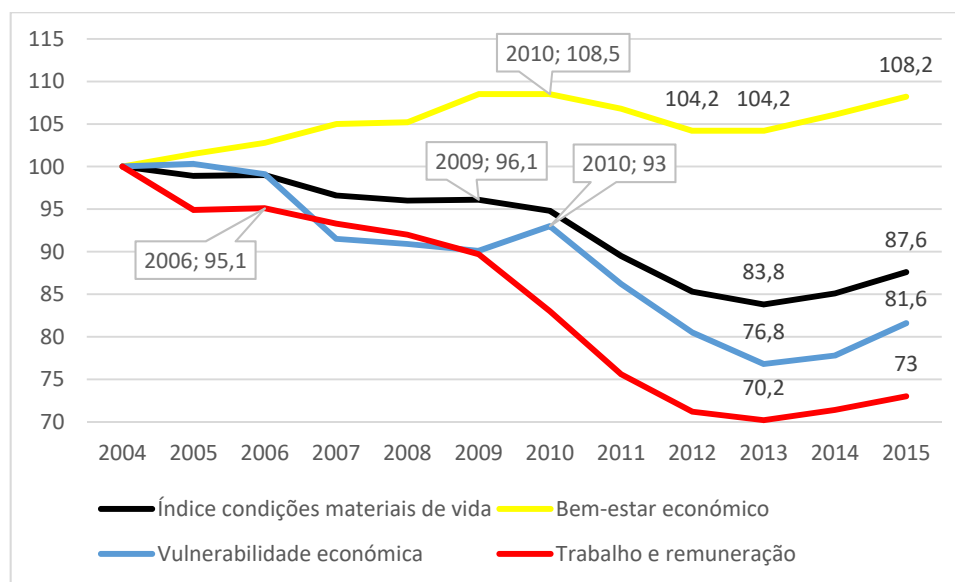
⁵⁸¹ Vide URL: <http://bit.ly/2m8QeOk>

A evolução positiva do índice assenta, em grande medida, nos resultados obtidos ao nível *índice da qualidade de vida* com mais 31,5 pp, sendo de salientar, no entanto que, mesmo neste índice, a evolução positiva se atenuou significativamente entre 2011 e 2012 (+1,1 pp). Nesta dimensão a quase totalidade dos domínios registou um comportamento positivo, sendo de destacar, por um lado, a educação, conhecimento e competências com mais 100 pp, seguida da participação cívica e governação com 47,6 pp e, por outro, com uma evolução menos favorável, os domínios balanço vida-trabalho (+13,5) e segurança pessoal (+12,8). O único domínio a evoluir desfavoravelmente (de modo mais acentuado a partir de 2011) foi o das relações sociais e bem-estar subjetivo, com menos 4,2 pp.

Quanto ao *índice* relativo às *condições materiais de vida*, os dados falam por si, podendo-se desde logo assinalar a sua particular sensibilidade não só ao comportamento da economia portuguesa, mas também em relação às políticas adotadas durante o PAEF. No decurso de mais de uma década, com exceção de 2009 (+0,1 pp), revela uma evolução negativa de 12,4 pp, sendo de destacar o período decorrente entre 2009 e 2013 com uma regressão próxima dos 13%.

Uma análise desagregada dos três domínios constitutivos deste índice (figura 3.12), permite clarificar um pouco mais os impactos decorrentes não só, mas com especial incidência, do modelo político neoliberal adotado no decurso do processo de ajustamento.

Figura 3.12 – Evolução do Índice e Domínios das Condições Materiais de Vida em Portugal, 2004-2015 (2004=100)



Fonte: Elaboração própria a partir de *Pordata* (2017)⁵⁸².

Destarte, o único domínio a registar uma evolução positiva foi o do bem-estar económico (+8,2 pp), verificando-se, no entanto, uma regressão entre 2010 e 2013. Relativamente à vulnerabilidade económica, este domínio evidencia uma evolução negativa de 18,4 pp, evolução essa, mais acentuada entre

⁵⁸² Vide URL: <http://bit.ly/2m8QeOk>

2010 e 2013 com uma regressão superior a 17%. Entre 2004 e 2015, com um decréscimo de 27 pp, o domínio trabalho e remuneração foi que mais desvalorizou, verificando-se uma redução constante entre 2006 e 2013, mas com uma variação negativa mais significativa (21,7%) entre 2009 e 2013.

Resumindo, pode-se, então, afirmar, por um lado, que os domínios com maior contribuição para a evolução negativa do índice das condições materiais de vida foram o trabalho e remuneração, seguido da vulnerabilidade económica. Por outro lado, refletindo a degradação das condições de vida dos portugueses, a crescente fragilidade financeira das famílias, entre 2009 e 2013 assistiu-se a um agravamento mais significativo nos três componentes integrantes do índice que atingiram os valores mínimos em 2013. Por fim, sinalizar que 2014 e 2015 se consubstanciaram como anos de recuperação, mas não o suficiente para compensarem as perdas acumuladas ao longo dos anos de modo a se assistir à retoma dos valores pré-crise.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Capítulo IV – Práticas do Serviço Social com Crianças em Portugal: Labirintos de um Saber-fazer em Tempos Austeritários

“Gostava que a minha mãe me desse beijinhos”

(Lúcia, 6 anos).

“Queria ter o *Pokémon* mais forte do mundo, para me proteger”

(André, 7 anos).

“Muitas vezes nós dizemos que os nossos meninos, com as famílias que têm, são autênticos heróis”

(COM 7).

Nota Introdutória

Embora cômicos da importância de que se revestem as exegeses até agora desenvolvidas para a compreensão das mediações presentes nesta área de intervenção do Serviço Social, pensamos que as mesmas ficariam incompletas se não fossem complementadas com uma dimensão empírica que, ao propugnar um aprofundar da reflexão, permite o emergir na esfera pública de novas visibilidades conexas com a natureza do fazer profissional. Assim sendo, constituindo-se as práticas como corpus de análise, no presente capítulo iremos tomar em consideração os discursos dos assistentes sociais que têm vindo a desempenhar funções nos serviços intermédios de proteção e promoção das crianças no nosso país, i.e., nas CPCJ. No fundo, como já pensámos ter ficado explícito, tomando como pano de fundo o contexto económico, político e social português dos últimos anos, com este delineamento é nossa intenção não só buscar uma problematização, mas também uma apreensão dos impactos, inquietações provocados sobre o agir quotidiano do Serviço Social.

Os dados alvo de análise e discussão neste capítulo foram recolhidos com o recurso a duas técnicas, designadamente o inquérito por questionário e o grupo focal. Relativamente ao primeiro, o mesmo encontrou-se disponível online durante os meses de abril e maio de 2017, obtendo-se a adesão de 85 assistentes sociais⁵⁸³. A sessão do *focus group* realizou-se em Coimbra em finais de maio, com a participação 11 assistentes sociais afetos a 8 CPCJ. Direccionados para os profissionais a desempenharem funções na modalidade restrita das CPCJ, ambos os instrumentos foram organizados de modo a permitirem a recolha da informação quantitativa e qualitativa necessária ao alcance dos objetivos previamente delineados, ou seja, tal como é referido no preâmbulo dos documentos, com os mesmos visou-se “analisar

⁵⁸³ Para a análise dos dados utilizámos a estatística descritiva onde, para além da construção de quadros de frequência e/ou figuras, sempre que se justificou recorreu-se a medidas de tendência central e dispersão: *M* – média; *Md* – mediana; *Mo* – moda; *Min* – mínimo; *Máx* – máximo; *DP* – desvio padrão, entre outras. Mais se informa que todas as frequências relativas apresentadas tomam por base a frequência absoluta de 85 inquiridos.

o modo como a crise e as políticas de austeridade, ao impactarem o bem-estar das crianças/famílias e o desempenho profissional, têm vindo a produzir mutações nas práticas e identidade da profissão”.

Num primeiro momento, procederemos à caracterização socioprofissional dos assistentes sociais participantes no estudo. Com esta análise pretende-se traçar um perfil dos sujeitos inquiridos tanto ao nível pessoal (dimensões sociodemográficas), como ao nível profissional, buscando apreender não só, mas também a experiência que os mesmos possuem no desempenho de funções na CPCJ.

Num segundo momento, tomando por base o contexto de austeridade vivenciado em Portugal nos últimos anos, iremos analisar os seus impactos sobre os agregados familiares e as condições laborais dos assistentes sociais, procurando perceber a forma como essa situação pode ter influenciado o seu desempenho profissional.

Na terceira parte, tomando por base a experiência quotidiana dos profissionais, o foco direciona-se com maior acuidade para o agir profissional. Por outras palavras, tomando por base as práticas desenvolvidas nas CPCJ, desenvolvemos uma reflexão conexa com os condicionalismos e os desafios experienciados quotidianamente pelos profissionais, nomeadamente por via da análise: (i) do funcionamento das parcerias, por um lado, e da qualificação e do trabalho em equipa, por outro; (ii) não só da gestão dos processos, mas também da intervenção/acompanhamento junto das crianças e famílias; (iii) dos constrangimentos, dificuldades e potencialidades de atuação, (iv) das mediações presentes na avaliação das situações de risco e de perigo de modo a compreender qual o modelo de avaliação predominante no exercício profissional; (v) das questões e dilemas éticos presentes no agir quotidiano e das estratégias desenvolvidas pelos assistentes sociais visando a resolução dos mesmos.

Com base no conhecimento dos profissionais sobre a organização e funcionamento do sistema de promoção e proteção às crianças em Portugal, objetiva-se, por um lado, a avaliação dos seus constrangimentos e potencialidades e, por outro, perceber qual a representação que os atores no terreno possuem relativamente ao modelo de promoção e proteção predominante no nosso país, designadamente um modelo centrado (i) *na proteção da criança* ou, pelo contrário, (ii) *na promoção do bem-estar*.

Na apresentação e discussão dos resultados, quando se recorrer ao discurso dos participantes no estudo, utilizar-se-ão duas modalidades, i.e., quando a fonte remeter para o questionário será usada a nomenclatura Assistente Social (AS), nos casos em que a elocução provenha do grupo focal utilizaremos o vocábulo Comissário, identificando numericamente o mesmo (COM 1, 2, 3...11).

1 – Caracterização Socioprofissional dos Assistentes Sociais

A análise do quadro 4.1 permite-nos apreender as características sociodemográficas dos assistentes sociais colaboradores do estudo. No que ao sexo diz respeito, verifica-se uma predominância do sexo feminino (96,5%) – tal como a feminização é uma marca que perpassa a profissão do Serviço Social desde a sua génese, também, na nossa investigação ela se plasma de um modo resplandecente. Sendo a licenciatura o grau mínimo exigido para o exercício de comissário nas Comissões, é este que prevalece entre os nossos inquiridos (Ni=68), não sendo, no entanto, de descurar a existência de 18,8% de profissionais com o grau

de mestre. Embora não tenha sido inquirido no estudo, a experiência e o contacto que temos vindo a manter ao longo dos anos com os atores no terreno, permite-nos a asserção de que muitos dos assistentes sociais a trabalharem com crianças (evidenciando um cuidado com a sua formação) têm vindo a optar por se pós-graduarem não só, mas também em Proteção de Menores.

Quadro 4.1 – Caracterização Sociodemográfica dos Assistentes Sociais

		Ni	%
Sexo	Masculino	3	3,5
	Feminino	82	96,5
Idade	<30	6	7,1
	30-39	26	30,6
	40-49	40	47,1
	50-59	3	3,5
	≥60	2	2,4
Estado Civil	Solteiro(a)	21	24,7
	União de Facto	5	5,9
	Casado(a)	52	61,2
	Divorciado(a)	5	5,9
	Viúvo(a)	1	1,2
Habilitações Literárias	Licenciatura	68	80
	Mestrado	16	18,8

Fonte: Elaboração própria.

No que respeita ao estado civil, constatámos que entre os 85 inquiridos se destacam os casados (Ni=52), seguidos dos solteiros (Ni=21) e, com menor expressão, surgem *ex aequo* os divorciados e os que vivem em união de facto, com uma representatividade de 5,9%. Relativamente à idade, à média é de 40,47 anos ($Mo=45$; $DP=7,903$), situando-se a idade mínima nos 20 anos e a máxima nos 60. O grupo etário 40-49 é aquele onde mais sujeitos se englobam (Ni=40), seguido dos 30 aos 39 com uma representatividade de 30,6%. Os dados relativos à idade revelam-se importantes, visto indicarem que a esmagadora maioria dos assistentes sociais (83,6%) possui, em princípio, uma experiência profissional de vários anos.

O referido anteriormente ganha plausibilidade ao nos debruçarmos sobre o momento em que os profissionais se licenciaram e iniciaram a sua atividade profissional (quadro 4.2). Deste modo, relativamente à primeira variável, o licenciado mais antigo data de 1978 e o mais recente é de 2016; destacam-se dois períodos, nomeadamente 1988 a 1997 e 1998 a 2007 com respetivamente 26 e 39 licenciados, podendo-se afirmar que a maioria se licenciou até 2007 (81,2%). Tendo presente as exegeses desenvolvidas no *Capítulo II* sobre a empregabilidade dos assistentes sociais, procurámos aferir se o aumento do desemprego entre a classe profissional também se manifestava nos colaboradores do estudo. No entanto, a análise conjunta das duas variáveis revelou-se inconclusiva, porquanto, não obstante a partir de 1993 se registarem situações em que os assistentes sociais estiveram 3 ou 4 anos sem encontrar emprego, as mesmas não são significativas. Destarte, ao longo do período em consideração, por um lado, não se verificou um aumento do hiato temporal entre o término da licenciatura e o início do exercício profissional

e, por outro, a diferença entre os assistentes sociais que encontraram trabalho no ano em se formaram ($N_i=42$) e os que vivenciaram uma situação de desemprego ($N_i=41$) é exígua.

Quadro 4.2 – Término da Licenciatura e Início do Exercício Profissional

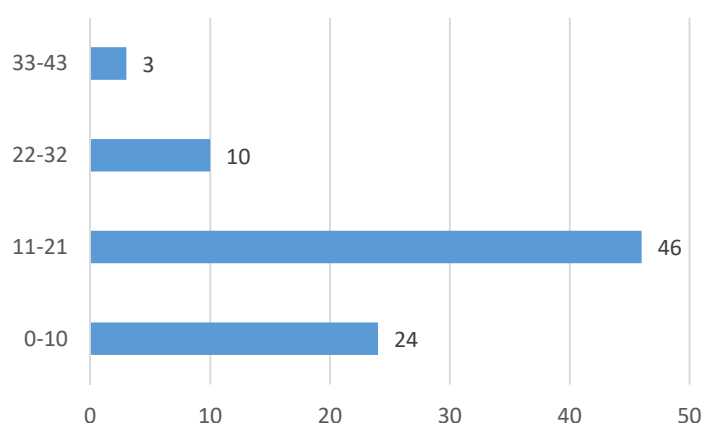
ANOS	LICENCIATURA		EXERCÍCIO PROFISSIONAL	
	Ni	%	Ni	%
1978-1987	4	4,7	4	4,7
1988-1997	26	30,6	21	24,7
1998-2007	39	45,9	40	47,1
2008-2017	14	16,5	18	21,2

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à segunda variável, o sujeito com maior experiência profissional data de 1980 ($Máx=37$), por contraposição a um assistente social que somente iniciou a sua atividade em 2017 ($Min=0$). Na análise de conjunto, sobressai o período de 1998 a 2007 durante o qual 47,1% dos inquiridos iniciaram o exercício profissional, seguido dos anos de 1988 a 1997 (24,7%). Podendo-se, portanto, afirmar que 76,5% dos inquiridos possuem, no mínimo, 10 anos de experiência.

A observação da figura 4.1 vem corroborar esta leitura, visto que, apesar de a amplitude de 37 anos indiciar a existência de assistentes sociais com experiências profissionais diferenciadas, as medidas de tendência central e dispersão revelam um tempo de experiência profissional significativo ($M=15,47$; $Md=16$; $Mo=20$; $DP=7,888$).

Figura 4.1 – Anos de Experiência Profissional (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Conseqüentemente, de entre os sujeitos participantes no estudo são de salientar os que possuem uma experiência em contexto de trabalho entre os 11 e os 21 anos (54,1%). Embora com menor representatividade, deve ser sinalizado a existência de 15,3% com uma experiência maior situada entre 22

e os 37 anos. Por fim, interessa dar conta de 24 assistentes sociais onde a antiguidade no exercício da profissão não vai além dos 10 anos.

Os resultados relativos ao vínculo laboral (quadro 4.3), permitem-nos verificar um predomínio do setor público (76,5%) face ao setor privado (22,4%). De entre as entidades do setor público, destacam-se como maiores empregadores as Câmaras Municipais (Ni=36), seguidas da Segurança Social (Ni=26). No caso do setor privado obtivemos respostas de 19 assistentes a trabalharem unicamente em IPSS.

Quadro 4.3 – Entidade Patronal

	Ni	%
Câmara Municipal	36	42,4
IPSS	19	22,4
Ministério da Saúde	3	3,5
Segurança Social	26	30,6

Fonte: Elaboração própria.

O facto de as autarquias se destacarem como entidade empregadora dos colaboradores do estudo, poderá dever-se ao seu maior envolvimento nas CPCJ, pois, como já sinalizámos, não só o apoio logístico e administrativo, como o financeiro ao funcionamento das CPCJ tem vindo a recair em crescendo sobre os municípios. Esta ideia sai reforçada na sequência dos contactos telefónicos por nós encetados com as 100 Comissões do estudo, tendo em vista a sensibilização dos comissários para a resposta ao questionário, porquanto, aquando das conversas mantidas com os presidentes e/ou secretários das CPCJ, verificámos na maioria das situações a existência de uma qualquer ligação (política ou profissional) à Câmara Municipal.

As reflexões desenvolvidas anteriormente sobre a experiência profissional dos assistentes sociais, embora importantes, ficariam incompletas se não tomássemos em consideração a sua experiência no âmbito da modalidade restrita das CPCJ. Assim sendo, numa primeira aproximação a esta dimensão (quadro 4.4) encontramos uma amplitude de 22 anos – com um assistente social a trabalhar na CPCJ desde 1995 e cinco a iniciarem funções somente em 2017 ($Md=2008$; $Mo=2007$; $DP=6,223$).

Quadro 4.4 – Início de Funções na CPCJ

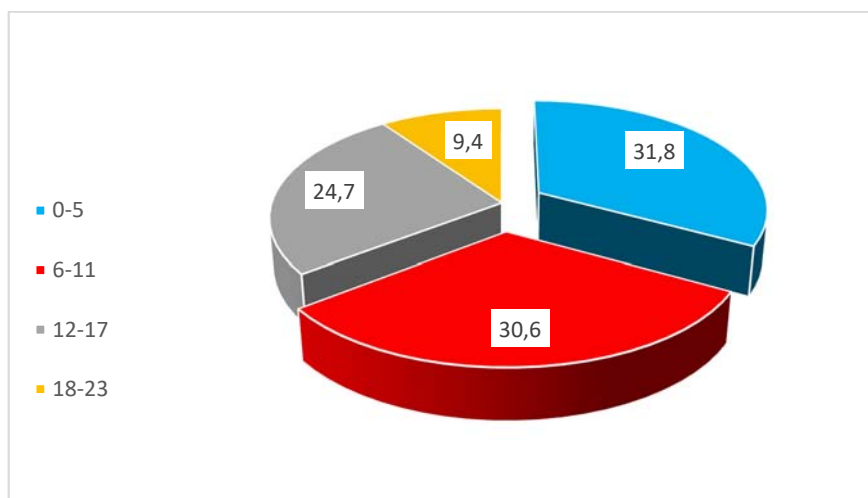
	Ni	%
≤1995	1	1,2
1996-2000	11	12,9
2001-2005	17	20
2006-2010	22	25,9
2011-2015	18	21,2
≥2016	13	15,3

Fonte: Elaboração própria.

O quadriénio de 2006 a 2010 desponta como o período em que mais sujeitos (25,9%) começaram a desempenhar funções nas Comissões, seguido de 2011 a 2015 (21,2%) e 2001 a 2005 (20%). Daqui se podendo concluir que 60% dos assistentes sociais se encontram a trabalhar no sistema de promoção e proteção há, pelo menos, sete anos. Ao estabelecermos uma análise comparativa entre a experiência profissional e a intervenção nas Comissões, constatámos que a última abarca um período temporal menor ($M=8,98$; $Md=9$; $Mo=1, 3, 10$; $DP=6,223$).

Até 2015 os comissários podiam desempenhar funções nas Comissões por um período máximo de 6 anos, com a revisão ocorrida nesse ano o prazo foi alargado para 9 anos (podendo ainda haver uma prorrogação em casos excepcionais). Ao subdividirmos os anos de experiência nas CPCJ por quinquénios (figura 4.2), encontramos, por um lado, ocorrências similares entre os assistentes sociais com experiência entre um máximo de 5 ($Ni=27$) e um máximo de 11 anos ($Ni=26$), verificando-se, portanto que se encontram dentro ou próximos dos limites definidos na Lei. Por outro lado, devem ser salientados os 29 profissionais (34,1%) onde o trabalho nas Comissões abarca um período compreendido entre os 12 e os 23 anos. Embora nestes casos os limites definidos na LPCJP se encontrem largamente ultrapassados, pensamos que as competências advindas dessa lata experiência se podem consubstanciar como um aspeto positivo na promoção e proteção das crianças.

Figura 4.2 – Anos de Experiência na CPCJ (%)



Fonte: Elaboração própria.

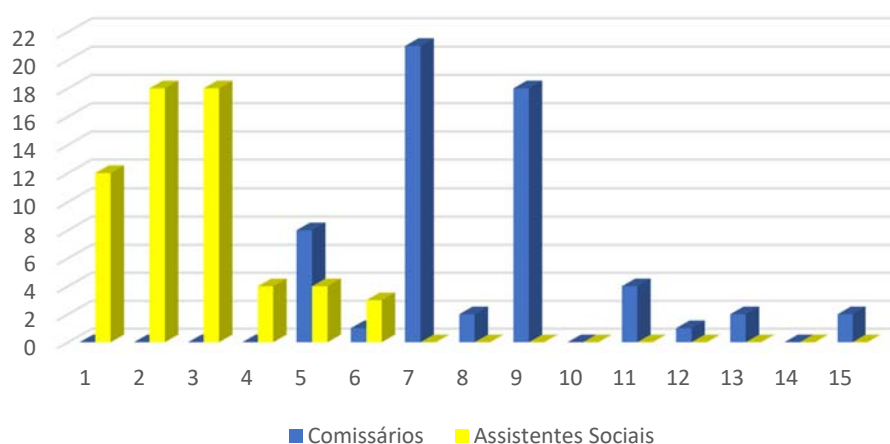
Avançando mais um pouco na análise, interessa aduzir, por um lado, que as funções da maioria dos assistentes sociais (69,4%) têm vindo a ser exercidas na mesma Comissão, por contraposição a 29,4% com práticas em diferentes CPCJ. Por outro lado, não descurando o modo como são constituídas as equipas, constatámos que somente 15 (17,6%) dos inquiridos se encontram afetos a tempo inteiro. Como teremos oportunidade de mostrar, o facto de 69 dos profissionais (81,2%) do nosso estudo acumularem funções consubstancia-se como um condicionalismo ao bom funcionamento das CPCJ.

Visando uma melhor apreensão das CPCJ em estudo, foi de nosso interesse aferir, também, a dimensão da modalidade restrita e, dentro desta, a representatividade dos comissários com formação em

Serviço Social. Das 62 CPCJ do estudo, obtivemos dados relativos a 59. Assim, os resultados revelam serem as comissões restritas constituídas por 483 comissários, dos quais 156 são assistentes sociais, ou seja, 32,3%. Não obstante as três Comissões em falta (duas delas sem assistentes sociais), pensamos ser importante referir que, tomando por base o conjunto dos profissionais das 59 CPCJ, obtivemos uma taxa de resposta de 54,5%.

Os dados apresentados na figura 4.3, mostram que as comissões são constituídas por um mínimo de cinco comissários ($N_i=8$) e um máximo de 15 ($N_i=2$). A média de comissários por Comissão situa-se nos 8,2. Sendo de destacar 21 CPCJ com sete comissários ($MD; Mo$) e 18 onde a modalidade restrita é constituída por nove membros ($DP=2,323$).

Figura 4.3 – Comissários e Assistentes Sociais por CPCJ (N_i)



Fonte: Elaboração própria.

Em 12 CPCJ só há um assistente social (Min), por contraposição a três que englobam o máximo de profissionais do conjunto, i.e., seis. Em média existem 2,64 profissionais por Comissão, sendo de assinalar que a maioria das Comissões (61%) possui entre dois e três assistentes sociais na modalidade restrita (Mo ; $DP=1,349$).

No estudo de *Torres et al* (2008), a insuficiência do tempo de afetação e a rotatividade dos membros da equipa foram identificados como problemas presentes no funcionamento das CPCJ. Relativamente ao primeiro, será analisado em maior profundidade posteriormente. No concernente à questão da rotatividade, também nós procurámos aferir a opinião dos assistentes sociais quanto ao grau de *estabilidade das equipas* e o modo como este pode influenciar positiva e/ou negativamente o trabalho desenvolvido no âmbito da Comissão. A análise dos discursos revela uma maior representatividade de opiniões a sinalizarem a existência de substituições de técnicos nas equipas (55,3%), por comparação aos profissionais segundo os quais as equipas se têm vindo a manter estáveis (35,3%)⁵⁸⁴.

⁵⁸⁴ Ao aferirmos as influências positivas e/ou negativas de uma ou de outra situação, interessa assinalar que nem todos justificaram a sua resposta.

De entre os segundos, são residuais os discursos onde a estabilidade não influencia – positiva ou negativamente – o exercício de funções. Pelo contrário, em maior número surgem aqueles para os quais a estabilidade das equipas é considerada positiva por várias ordens de razão, nomeadamente facto de promover não só um bom relacionamento entre os diferentes membros, como um conhecimento mais aprofundado do modo de funcionamento da Comissão ante as diversas situações que vão surgindo, visto o mesmo resultar de um “modelo de trabalho criado em conjunto” (AS). De acordo com os inquiridos, este contexto acaba, em última instância, por facilitar o debate, a adoção de consensos e agiliza a tomada de decisões em benefício das crianças. Paralelamente, serão igualmente de salientar os pontos de vista positivos em ralação ao facto de a estabilidade ser acompanhada do aumento do número técnicos (especialmente por via da cooptação) porquanto, “ao baixar o rácio técnico/processo, melhora o desempenho e facilita o acompanhamento dos casos” (AS).

Embora, *a priori*, não possam ser qualificados negativamente, devem ser motivo de reflexão (pelo cansaço, desgaste que acarretam) os contextos (presentes, principalmente, em concelhos de menor dimensão), onde a estabilidade das equipas se deve à insuficiência de profissionais – “somos sempre os mesmos nas diversas áreas” (AS). Por último, gostaríamos de dar conta, por um lado, de situações onde os assistentes sociais apesar de sinalizarem a estabilidade da equipa, afirmam não ser a mesma extensível a todas as áreas, dando como exemplos os representantes das forças de segurança e da saúde. Por outro lado, de uma situação onde a inexistência de rotatividade e a, conseqüente, manutenção por vários anos no desempenho de funções ou a ocupar determinado cargo (e.g. Presidente) é avaliada negativamente devido às pressões e vícios daí decorrentes – “tal situação acarreta implicações negativas na forma de intervenção e encaminhamento a dar aos processos, fruto da influência e pressão exercida sobre alguns técnicos, concretamente os cooptados pela autarquia” (AS).

Nos casos em que as equipas se têm pautado pela instabilidade ao longo dos anos, também encontrámos discursos para os quais a substituição dos profissionais não influencia o trabalho da comissão restrita. No entanto, são muito mais representativos os discursos perpassados por uma avaliação negativa⁵⁸⁵. Desde logo, a rotatividade, para além de abranger todas as áreas representadas, ao exigir a nomeação de novos comissários revela-se morosa, chegando mesmo, em algumas situações a provocar a diminuição dos elementos da equipa durante um lato período temporal: “as alterações são demoradas, por exemplo, este ano letivo, esta CPCJ não teve representante do Ministério da Educação” (AS); “saída das forças de segurança da restrita” (AS).

Por sua vez, a estas questões devem ser acrescentadas a desestabilização, fragilização da equipa, diminuição do ritmo/produktividade do trabalho provocados pela inexperiência (desconhecimento da

⁵⁸⁵ Alguns dos sujeitos, não obstante evidenciarem uma apreciação negativa, justificam-na com base nos constrangimentos, imposições das entidades patronais, designadamente IPSS ou, de modo mais frequente, devido à limitação dos mandatos imposta pela LPCJP. Relativamente a este último aspeto há, no entanto, assistentes sociais a advogarem a necessidade de essa limitação ser revista, visto a rotatividade (ao propugnar a entrada de novos profissionais) colocar questões tanto em relação à adequação ou não do perfil dos mesmos, como ao tempo necessário à sua qualificação – “quando os comissários estão aptos para exercer as funções e percebem bem o funcionamento das comissões estão já em fim de mandato” (AS).

legislação, do funcionamento da plataforma informática, dos trâmites processuais, da intervenção com famílias/crianças...) detida pelos profissionais a iniciarem funções. Os condicionalismos adstritos a esta inexperiência aquando do início das suas funções na Comissão foi sinalizada por alguns dos participantes no *focus group* – “eu acabei o curso há 17 anos, entrei para a CPCJ há quatro anos, entrei assim... sem mais, nem menos – agora és a representante, estás na CPCJ” (COM 8); “o ato de retirar deveria ser muito mais estudado. Chegamos à porta, entramos dentro da casa de uma família (muitas vezes com a polícia), e está uma criança no chão a brincar ou ao colo de alguém e temos de tirar à força... Como é que isto se faz, o que se diz à criança? Ninguém ensinou a gente a fazer, ninguém me disse como é que eu devia fazer isso, ninguém me deu formação” (COM 2).

Não obstante alguns assistentes sociais referenciem o enveredar de esforços no sentido de facilitar a integração na equipa e a adaptação às especificidades mediadoras do sistema de promoção e proteção, constata-se que a rotatividade, de um modo genérico, acaba por condicionar o desempenho dos restantes membros da equipa devido ao: (i) tempo que lhes ocupa – “tenho que estar constantemente a explicar tudo o que é inerente ao desempenhar das funções” (AS); “implica sempre readaptação do trabalho e disponibilidade para acolher e ensinar os procedimentos processuais (AS); (ii) ao aumento do volume processual não só durante o período que medeia a substituição, mas também enquanto decorre a adaptação – “a entrada de novos técnicos sobrecarrega os que estão na Comissão pela inexperiência nesta área de trabalho que muitos possuem” (AS); “produz desigualdade na distribuição dos processos, levando a que os mais antigos acabem por ter maior número de processos” (AS); “o novo elemento teve que estudar a lei, inteirar-se dos processos e do *modus operandi* da CPCJ, o que inviabilizou o acompanhamento duma criança/jovem neste período de tempo” (AS).

A saída de profissionais mais qualificados⁵⁸⁶ repercute-se, também, negativamente sobre as famílias e as crianças alvo da intervenção das Comissões, visto, por um lado, a instabilidade da equipa conduzir a uma elevada “rotatividade de técnicos no mesmo processo” (AS) e à, conseqüente, “obrigação de as famílias se exporem a diferentes pessoas” (AS). Por outro lado, tendo presente que a construção de relações se consubstancia como um dos eixos mediadores da prática do Serviço Social, facilmente se percebem os escolhos criados pela rotatividade, pois, para além do tempo investido no conhecimento/compreensão do contexto familiar da criança se exaurir⁵⁸⁷, “coloca-se em causa a relação estabelecida com a criança/jovem ou com a família” (AS).

Por último, uma referência a discursos que, apesar de uma representatividade residual e sem aventarem o porquê dessa opinião, consideram que a rotatividade das equipas se traduziu – num “contributo positivo para o trabalho desta comissão” (AS); ou, num outro caso, em – “influências bastante positivas na

⁵⁸⁶ Um dos inquiridos, apesar de consciente dos condicionalismos associados à saída de “pessoas com mais experiência”, vislumbra algo de positivo nesta mudança, visto irem “reforçar o trabalho realizado pelas entidades de primeira linha” (AS).

⁵⁸⁷ De acordo com a aceção de um profissional – “há implicações ao nível da continuidade do trabalho e do conhecimento da história das famílias. A existência de técnicos que se mantenham nas Comissões por um maior período de tempo, permite um melhor conhecimento das histórias familiares e, por vezes, do teor de processos anteriores referentes à mesma criança” (AS).

intervenção da comissão” (AS). Justificando, um outro assistente social advoga que a mesma “permite a entrada de pessoas com novas perspetivas e a saída de pessoas com algum cansaço emocional” (AS).

2 – Austeridade: Impactos nas Condições Sociolaborais

Tendo presente o contexto socioeconómico vivenciado pelos portugueses nos últimos anos, é nossa pretensão neste ponto dar conta de como o mesmo impactou as condições sociolaborais dos assistentes sociais a trabalharem no sistema de promoção e proteção português. Por outras palavras, visa-se aferir se as repercussões das políticas austeritárias sobre o bem-estar dos agregados familiares e as condições laborais, influenciaram o desempenho quotidiano dos assistentes sociais a trabalharem com crianças.

Uma primeira dimensão tomada em consideração remeteu para **representatividade dos assistentes sociais** e a sua **precariedade laboral** nas CPCJ (quadro 4.5). Destarte, os dados mostram uma tendência no sentido de os colaboradores considerarem se ter assistido a uma diminuição dos mesmos – mais ou menos/bastante (54,1%); contudo, para 23,5% dos inquiridos essa não se consubstanciou como uma realidade.

No tocante ao aumento da precariedade, a análise revela alguma indecisão (mais ou menos – 31,8%) e uma maior representatividade das categorias positivas que apontam no sentido do não aumento da incerteza no contexto de trabalho – muito pouco/nada (38,8%). Porém, não devem ser menosprezados os 25,9% para os quais se tem vindo a assistir a um aumento extremo da precariedade.

Quadro 4.5 – Diminuição dos Assistentes Sociais e Aumento da Precariedade nas CPCJ

		Ni	%
Diminuição dos assistentes sociais	Bastante	14	16,5
	Mais ou menos	32	37,6
	Muito pouco	18	21,2
	Nada	20	23,5
Aumento da precariedade	Extremamente	22	25,9
	Bastante	2	2,4
	Mais ou menos	27	31,8
	Muito pouco	21	24,7
	Nada	12	14,1

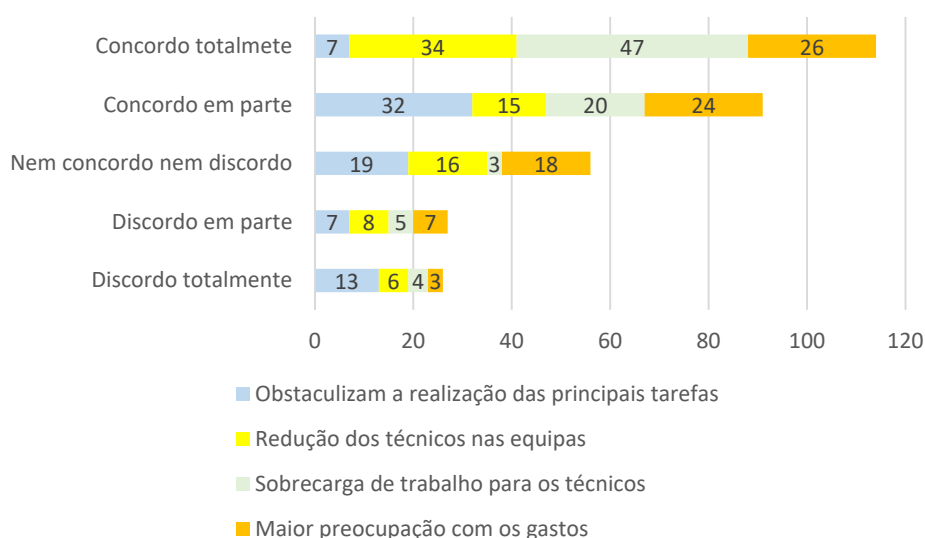
Fonte: Elaboração própria.

Em nossa opinião, o facto de 81,2% dos inquiridos não se encontrar afeto a tempo inteiro à Comissão, poderá ter influenciado as respostas, visto possuírem um vínculo laboral relativamente estável com as suas entidades patronais. Seguindo esta lógica, e sabendo que 22,4% dos assistentes sociais trabalham no setor privado, procurámos aferir se este grupo em concreto poderia ter manifestado uma opinião com tendência para o aumento da precariedade, todavia não obtivemos resultados conclusivos.

Com o intuito de compreender de um modo mais aprofundado a forma como os cortes orçamentais se refletiram nos contextos profissionais dos assistentes sociais, construímos uma escala de Likert de cinco pontos por intermédio da qual procurámos avaliar o grau de concordância (1 a 2: discordância; 3: neutralidade; 4 a 5: concordância) dos assistentes sociais em relação a quatro dimensões.

Os dados apresentados na figura 4.4, mostram que os **condicionalismos levantados pelos cortes orçamentais** à realização das principais tarefas mereceram a concordância de 45,9% dos profissionais, por comparação a 23,5% para quem esses impactos não se fizeram sentir; com 19 respostas, foi esta a dimensão a registar mais posições neutras ($M=3,17$; $Md=3,5$; $Mo=4$; $DP=1,232$). A concordância aumenta quando questionados sobre o modo como os cortes orçamentais contribuíram para a redução dos técnicos nas equipas, ou seja, para 57,6% dos inquiridos essa foi uma realidade, contra somente 16,5% que discordam dessa opinião ($M=3,8$; $Md=4$; $Mo=5$; $DP=1,305$).

Figura 4.4 – Impactos dos Cortes Orçamentais nas Condições de Trabalho (Ni)

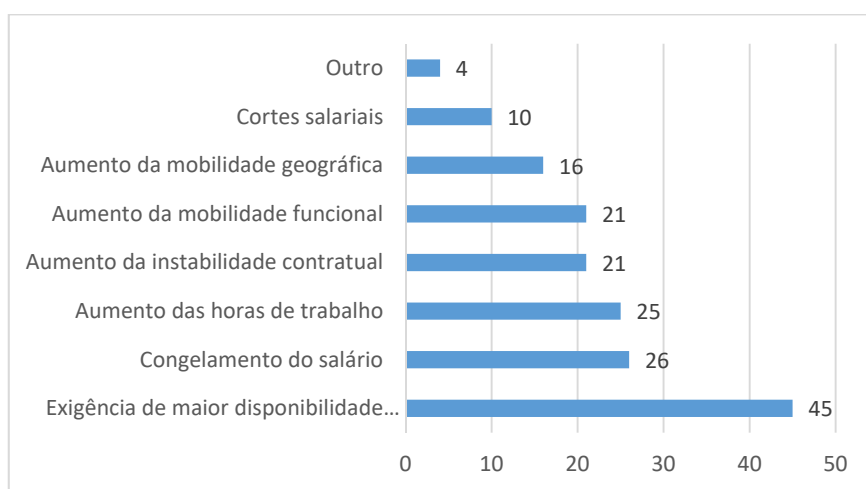


Fonte: Elaboração própria.

Mantendo-se ou aumentando as situações a exigirem a intervenção do Serviço Social em paralelo com a diminuição de recursos humanos para lhes dar resposta, não só a qualidade da intervenção se ressentiu, como o volume de trabalho aumenta. Deste modo, facilmente se percebe o porquê de a sobrecarga de trabalho para os técnicos ser a dimensão a merecer maior concordância (78,8%) por parte dos assistentes sociais; sendo residual (10,6%) os inquiridos segundo os quais tal não se efetivou ($M=4,28$; $Md=5$; $Mo=5$; $DP=1,132$). No que concerne à maior preocupação com os gastos, foi esta a segunda dimensão a registar mais posições neutras ($Ni=18$), consubstanciando-se, também, como a dimensão com a qual os profissionais mais concordaram (58,8%), logo a seguir à sobrecarga de trabalho para os técnicos; concomitantemente, só 11,8% consideraram que os cortes orçamentais não se refletiram numa maior preocupação dos serviços com os gastos ($M=3,81$; $Md=4$; $Mo=5$; $DP=1,117$).

Com relação ao modo como os *cortes orçamentais* tiveram *influência sobre as condições laborais* dos assistentes sociais, foram definidas várias categorias que podem ser agrupadas em duas dimensões, nomeadamente uma a remeter para a esfera financeira e outra para condições de trabalho (figura 4.5). Quanto a estas, destaca-se de um modo clarividente a exigência de maior disponibilidade temporal, seguida do aumento das horas de trabalho, referidas por respetivamente 52,9% e 29,4% dos inquiridos o que, em grande medida, pode ser associado não só, mas também, à instituição na função pública do regime de 40 horas de trabalho semanais em agosto de 2013. Por sua vez, o aumento da instabilidade contratual e funcional obtiveram uma representatividade de 24,7% e, com menor expressão (18,8%), emerge o aumento da mobilidade geográfica.

Figura 4.5 – Repercussões dos Cortes Orçamentais nas Condições Laborais (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Das duas categorias constitutivas da esfera financeira, sobressai o congelamento do salário assinalado por 30,6% dos profissionais. Quanto aos cortes salariais, uma constante e com progressivos agravamentos ao longo do período de vigência do PAEF, de modo surpreendente e, quiçá, incongruente, somente foram indicados por 11,8% dos colaboradores do estudo.

Como já tivemos oportunidade de mostrar (*Capítulo III*), as políticas austeritárias impactaram significativamente o bem-estar das famílias em geral e das crianças em específico. No caso dos assistentes sociais do no nosso estudo a situação não foi muito diferente, apesar de, também, surgir uma ou outra situação, para a qual de modo paradoxal o contexto socioeconómico “em nada afetou o meu agregado familiar” (AS)⁵⁸⁸. No âmbito do questionário, esta dimensão não foi muito desenvolvida, sendo referidas, por exemplo, a incapacidade para a satisfação de necessidades, a redução do poder de compra, a necessidade de encarar o futuro com maior prudência ou, num outro caso, de modo mais desenvolvido – “eu e o meu

⁵⁸⁸ No *focus group* alguns dos participantes afirmaram que os impactos foram minimizados devido ao facto de se encontrarem no topo da carreira (COM 7) ou, numa outra situação – revelando a importância da rede de proximidade –, devido aos apoios familiares e/ou do município – “eu não senti muito, vivo em casa dos meus sogros, tenho apoio da família e os apoios à natalidade por parte da Câmara Municipal, também, ajudaram quando do nascimento das minhas duas filhas” (COM 11).

marido somos funcionários públicos logo, os congelamentos e cortes nos nossos salários refletiram-se no orçamento familiar, tendo havido a necessidade de fazer alguns ajustes de forma a garantir os nossos compromissos e encargos mensais” (AS).

Contudo, o recurso à análise dos discursos produzidos no grupo focal permite-nos perceber melhor esta dimensão. Desenvolvendo uma reflexão mais aprofundada, ao longo do debate os participantes sinalizaram diferentes dimensões, das quais podemos destacar, entre outras, a emigração, situações de desemprego, redução de salários, reajustamentos dos orçamentos familiares, definição de novas prioridades, educação dos filhos, incapacidade de se precaver financeiramente para o futuro: “no meu caso em particular o meu marido teve de emigrar, aqui não havia trabalho. Antes de emigrar, durante um certo período, faltou o rendimento dele e nós tivemos de fazer grandes cortes no orçamento, tivemos de gerir o orçamento de uma forma mais apertada E, obviamente, estando um dos pilares da casa fora teve impacto na educação das minhas filhas” (COM 2); “senti esse impacto, porque houve uma redução com a austeridade. Somos ambos funcionários públicos e os nossos salários sofreram uma redução, deixámos de receber subsídio de férias e de Natal. E, com os impostos, houve, também, um aumento das despesas. Tínhamos os nossos compromissos (empréstimo da casa...), tivemos que nos adaptar, pensar muito bem quais eram as nossas prioridades e negociar as mesmas entre os diferentes membros do agregado. Tenho uma criança, ela passou a ser a nossa prioridade tentando ao máximo que ela tivesse o essencial. Antes tínhamos a vida muito mais facilitada e, a partir de determinado momento, deixamos ter possibilidades de poupar, de pôr algum dinheiro de lado” (COM 3); “obviamente que eu sinto. Quando eu entrei para o estágio profissional, há 17 anos, o meu vencimento eram três ordenados mínimos e agora, limpos, não chega a dois. Isto faz-nos pensar um pouco, às vezes temos as famílias à nossa frente e estamos a olhar para o nosso orçamento familiar ao mesmo tempo que estamos a fazer contas e é muito complicado” (COM 5); “ao longo deste período eu vivenciei uma situação de desemprego que teve obviamente muita influência na minha vida pessoal. Exigiu uma reorganização na forma como eu geria o dinheiro e como me geria enquanto consumidora – tínhamos dois telemóveis, passámos a ter um, comprava numa determinada gama, tive de descer. Não olhava a preços nos supermercados e comprava as marcas que gostava, passei a optar por marcas brancas, passei a fazer listas de compras priorizando os alimentos” (COM 6); “o impacto sentimos, estamos na função pública e foram anos um bocado difíceis. No meu caso, faço viagens longas e tive uma série de constrangimentos financeiros, adaptamos a nossa vida a essas circunstâncias: trazemos marmita, preparamos sempre o nosso almoço, combinamos boleias, fazemos a nossa gestão da melhor forma possível, embora nem sempre se consiga o ideal” (COM 10).

A respeito do modo como as *consequências sobre o bem-estar familiar influenciaram o desempenho dos profissionais* nas Comissões, para a maioria dos colaboradores (55,3%) essa situação não se refletiu negativamente na sua performance quotidiana junto das famílias e crianças. Sendo, contudo, mencionada a dificuldade em conciliar o trabalho desenvolvido nas entidades empregadoras com as exigências das Comissões. Nestas, o volume de trabalho aumentou e as situações complexificaram-se,

requerendo, por isso, maior disponibilidade temporal (horário pós-laboral e/ou trabalho desenvolvido em casa) o que, segundo alguns profissionais, acabou por prejudicar o tempo dedicado à família.

Com relação aos profissionais para os quais o desempenho foi influenciado negativamente (30,6%), as razões aventadas foram de vária ordem. Em primeiro lugar, sabendo que “quanto mais estável e tranquila for a vivência pessoal maior é a disponibilidade” (AS), foram vários os inquiridos a dar conta da diminuição da motivação e, conseqüente, disponibilidade, comprometimento, “empenho nos casos em acompanhamento” (AS). Na sessão do grupo focal, os colaboradores aduziram mais alguns argumentos: “claro que sim, a disposição já não era a mesma, a inquietação era outra, para além do trabalho tinha a inquietação familiar, a preocupação acrescida e, obviamente, a disponibilidade emocional, o discernimento para acompanhar determinadas situações complexificou a minha intervenção” (COM 2)⁵⁸⁹; “as pessoas encontram-se mais desmotivadas, nós não nos sentimos bem. Exigem tanto de nós e, ao mesmo tempo, vão-nos retirando algumas regalias que acabamos por desmotivar, ter menos disponibilidade em relação ao tempo que damos à casa. Começamos a pensar mais em nós, a ser mais egoístas porque, necessariamente, o contexto leva-nos a isso” (COM 3); “eu assumo que, atualmente, o meu desempenho não é o desempenho com o qual eu me identifico. Não só pela sobrecarga de trabalho, mas por toda a situação que temos vindo a vivenciar nos últimos anos” (COM 5); “também se faz sentir nos técnicos, no modo como nós nos posicionamos em relação à profissão. Há um desgaste muito grande, tudo isto se reflete no nosso trabalho técnico” (COM 8).

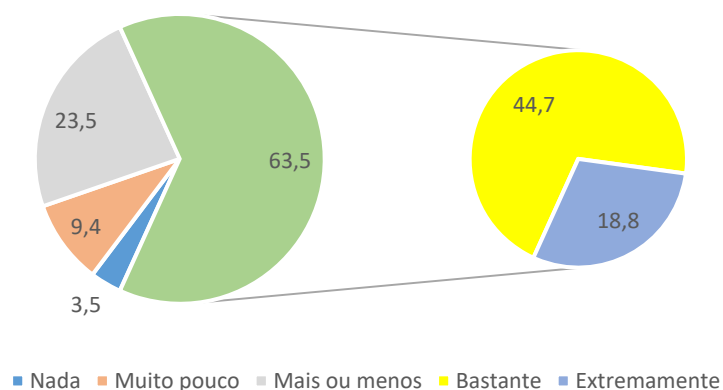
Em segundo lugar, mudanças ocorridas no agregado familiar, nomeadamente o nascimento de filhos, também contribuíram para uma diminuição da ênfase colocada no trabalho desenvolvido, visto as novas exigências familiares se traduzirem numa menor disponibilidade para o exercício de funções além do horário normal – “apesar da responsabilidade profissional se ter mantido, a liberdade de horário e atuação fica sempre condicionada” (AS). Por fim, a complexificação das situações a par com a falta de recursos humanos, aumentaram não só o grau de dificuldade, como diminuíram a qualidade/rendimento da intervenção devido à “falta de tempo que os AS têm para acompanhar as situações de perto” (AS).

Esta incapacidade em responder devidamente às situações vivenciadas pelas crianças, para além de gerar *stress* tem contribuído, segundo alguns dos inquiridos, para um incremento em crescendo da frustração e instabilidade psíquica. As repercussões psicológicas de todo este contexto ganham outra

⁵⁸⁹ Será importante sinalizar que, de acordo com vários profissionais, o contexto vivenciado no seu seio familiar acabou, igualmente, por revelar uma dimensão positiva, visto o contacto com situações muito mais graves do que as da sua família ter propugnado a consciencialização da complexidade desses contextos e o, conseqüente, aumento da empatia no trabalho desenvolvido com as crianças e as suas famílias – “a situação de desemprego permitiu-me, em termos profissionais, ter uma outra visão das coisas, ser mais compreensiva em determinados momentos com os utentes, mas, também, um pouco mais exigente ao nível da gestão dos bens” (COM 6). Outros depoimentos caminham no mesmo sentido, ao darem conta do: (i) aumento da resiliência em relação ao contexto vivenciado no seio do próprio agregado familiar – “ao trabalharmos neste meio consideramos a nossa própria vida muito boa. Às vezes podemos ter baixos, mas como trabalhamos com a desgraça, com todos estes problemas, consideramos a nossa ótima” (COM 4); (ii) recurso à própria experiência como exemplo e/ou ao desenvolvimento de novas estratégias de intervenção – “eu uso a minha experiência para transmitir às pessoas com quem trabalhamos que até nós fazemos gestão e que resulta connosco. Neste momento temos *coaching* para desempregados, procuramos desta forma capacitar ao nível do modo de pensar, de interpretar a realidade, porque isso pode mudar completamente as atitudes e as reações das pessoas” (COM 11).

visibilidade quando procuramos perceber se o *cansaço emocional tem vindo a aumentar* entre os assistentes sociais. De modo consequente, através da observação da figura 4.6 percebe-se uma deterioração gradual da situação. Somente uma minoria (12,9%) considera não ter aumentado o seu cansaço emocional e 23,5% adotam uma posição neutra.

Figura 4.6 – Aumento do Cansaço Emocional (%)



Fonte: Elaboração própria.

Sabendo que a estabilidade emocional se consubstancia como uma condição necessária a uma proteção eficiente das crianças (Costa, 2014), encontramos-nos perante dados preocupantes, visto 63,5% dos assistentes sociais sentirem que o seu cansaço emocional tem vindo a aumentar bastante ou extremamente ($M=3,66$; $Md=4$; $Mo=4$; $DP=1,007$).

No tocante às justificações apresentadas para tal ocorrência, foram referidas as influências negativas das políticas austeritárias sobre os rendimentos (cortes salariais, baixos salários, aumento das horas não pagas) e as condições de trabalho (instabilidade no emprego, redução de técnicos, implementação do horário de 8 horas) – “conjuntura de austeridade, aumento instabilidade laboral, desaparecimento de alguns direitos dos trabalhadores e a atual eliminação da carreira de assistente social e o respetivo desinvestimento na progressão das atuais carreiras de técnico superior” (AS).

Em interligação com esta dimensão, foram sinalizados todo um conjunto de condicionalismos, mediadores do agir quotidiano, impulsionadores do desgaste emocional, nomeadamente o excesso de burocracia, a pressão dos serviços/chefias, a falta de recursos e de respostas sociais, o excesso de trabalho em consequência do aumento do volume processual nas Comissões a ter de ser conciliado com exigências em crescendo das entidades empregadores. No fundo, a sobrecarga (profissionais afetos a vários concelhos e CPCJ), sobreposição, decorrente da acumulação de funções, sinalizada por 42,4% dos inquiridos, para além de obstaculizar o bom funcionamento das CPCJ, propugna um acumular do cansaço emocional – “excesso de funções só para um técnico, uma vez que os técnicos da Segurança Social não trabalham apenas nas comissões, têm muitas outras competências” (AS) ou, num outro discurso, devido ao “ao facto de acompanhar mais processos, quer na IPSS, quer na CPCJ” (AS).

Em consequência não só, mas também da falta do tempo necessário para o desempenho adequado de funções, a intervenção junto das crianças e famílias foi referenciada como mais um fator a contribuir para o cansaço emocional em crescendo. Em particular, devido ao complexificar das problemáticas e a uma exigência maior na resolução das situações de perigo envolvendo as mesmas. Complexificação essa, à qual alguns assistentes sociais acrescentam a: recidiva dos problemas após a intervenção; resistência das famílias à mudança; dificuldade em alterar as dinâmicas familiares; maior irreverência e não colaboração quando a intervenção tem como alvo os jovens, bem como uma mutação da postura de cada vez mais famílias em relação às Comissões – “os problemas sociais aumentaram e têm existido algumas alterações na população, [...] está cada vez mais exigente em termos de direitos e por vezes esquecem as obrigações” (AS).

Embora com menor representatividade nos discursos, um outro aspeto considerado pelos colaboradores do estudo, pospõe para a organização e funcionamento das equipas da comissão restrita, tendo sido salientada a existência de orientações ambíguas, a qualificação insuficiente e/ou um menor envolvimento, sensibilidade de alguns comissários para o desempenho de funções.

Por fim, remetendo para uma dimensão mais pessoal, alguns dos inquiridos associam a «exaustão» emocional: à falta de motivação e/ou frustração com o trabalho desenvolvido; ao envolvimento com as situações vivenciadas pelas crianças; à longa carreira profissional – “37 anos de exercício laboral e 22 anos na CPCJ” (AS) e, de modo mais representativo, ao não reconhecimento tanto da comunidade, como das chefias em relação ao trabalho desenvolvido pelas Comissões e os profissionais que as integram.

Perante estes resultados, e se nada for feito, para além da diminuição da autoestima e das capacidades motivacionais, as habilidades, competências para lidar com as situações das crianças em perigo irão certamente ser afetadas. Isto é, as consequências far-se-ão sentir não só ao nível individual e social, mas também organizacional. Assim sendo, interessa perceber quais as *estratégias de coping* desenvolvidas pelos assistentes sociais para lidar, controlar ou adaptar-se ao *stress* e ao cansaço emocional, por forma a protegerem a sua saúde física e mental. Os resultados mostram o recurso distintas estratégias de enfrentamento (cognitivas, comportamentais), ativadas tanto no âmbito do exercício profissional, como na esfera privada.

Relativamente às primeiras, os assistentes sociais implementam, por um lado, estratégias que, ao se focarem no problema, buscam modificar a fonte causadora do cansaço emocional, ou seja, procuram atuar diretamente sobre a situação que os ameaça ou desafia. De entre as mesmas, podem ser sinalizadas a resiliência adquirida por via da experiência profissional, os contributos tendentes a fomentar um bom ambiente de trabalho, a promoção de parcerias na comunidade e, com relação ao volume processual, a organização do mesmo de modo a evitar a sua acumulação – “procuro resolver as situações mais graves, num primeiro momento” (AS). Ainda dentro deste âmbito e, com especial destaque, foram referidas: (i) a defesa do interesse superior da criança – “manter o foco no essencial (projeto de vida da criança)” (AS); “consciencialização que realize o melhor trabalho e a perspetiva de aperfeiçoamento profissional, no melhor interesse das crianças e/ou jovens” (AS); (ii) a partilha com os colegas das situações mais complexas, que suscitam mais dúvidas com vista à tomada de decisões sustentadas, bem como a partilha de saberes e conhecimentos tendo em vista a reflexão conjunta.

Por outro lado, plasmando formas mais subjetivas de lidar com as dificuldades são, também, desenvolvidas estratégias centradas na emoção, ou seja, com o intuito de amenizar, regular sensações emocionais desagradáveis. Para combaterem o *stress*, a pressão emocional os assistentes sociais recorrem, então, ao «autocontrolo emocional», ao «controlo dos pensamentos e emoções» e, tendo consciência dos limites da intervenção, procuram adotar pensamentos positivos em relação a si próprios e ao trabalho desenvolvido – “ter presente que o meu papel é ser parte da solução e não parte do problema. [...] Saber reconhecer os limites do que depende ou não de mim” (AS); “saber que não se pode mudar o mundo, mas fazer do nosso mundo o melhor possível”; “pensar e acreditar que no dia seguinte será melhor” (AS). A formação e atualização de conhecimentos, tendo em vista a aquisição de novas competências no campo emocional também foram sinalizadas (e.g. programação neurolinguística, *mindfulness*, eneagramas, métodos colaborativos, etc.)⁵⁹⁰. E, de modo mais representativo, remetendo para as relações estabelecidas com as crianças e as famílias (embora reconhecendo as dificuldades associadas a esta estratégia), foram vários os profissionais a referir o envolvimento controlado com as situações-problema – “procurar distanciar-me emocionalmente do caso (ainda que difícil)” (AS); “relativizar as situações e manter algum afastamento emocional” (AS).

No que tange às estratégias desenvolvidas, no âmbito da esfera privada, com o fito de lidar positivamente com as situações que colocam em causa o equilíbrio emocional, estas podem ser subdivididas em pessoais, sociais e físicas. As primeiras, para além de englobarem o recurso a técnicas de meditação, relaxamento (pilates, reiki, yoga) e a leitura, abarcam de modo mais significativo os intentos de equilibrar ou mesmo estabelecer uma separação entre as vidas profissional e a profissional, entre o tempo dedicado ao trabalho e ao lazer – “esforço grande no sentido de tentar resolver as situações no contexto profissional e separar esta situação da vida pessoal” (AS); “separar a vida profissional e familiar e procuro não levar para casa situações profissionais” (AS). Ainda que com uma representatividade residual, foi mencionado o recurso ao uso de fármacos como forma de combater o *stress* profissional e controlar as emoções. As segundas, sustentando-se não só, mas também na construção de relações de qualidade, passam pelo investimento em relações pessoais significativas, convivência e participação em atividades sociais com os amigos e, de modo mais representativo, no recurso ao apoio e convívio com a família – “realização de atividades em família nos tempos livres” (AS); “o apoio familiar é uma das formas de manter o equilíbrio desejado” (AS). Por sua vez, as terceiras, enquadram o contacto com a natureza, a dedicação a *hobbies* prazerosos e, com maior destaque, a prática de desporto/exercício físico.

⁵⁹⁰ No caso em concreto de uma CPCJ do nosso estudo, foi referido no grupo focal que, nos últimos anos, tem vindo a ser incrementada a formação facultada aos comissários nestes domínios: “em termos psicológicos desenvolvemos algumas estratégias que, talvez, nos tenham ajudado. Nós tentámos trabalhar muito ao nível do desenvolvimento pessoal com PNL. Fomos sempre procurando algumas estratégias que ajudam a dar esperança às famílias, a saber lidar melhor com as situações limite e, também, nos ajudam a nós ao nível do questionamento com as famílias, a perceber quando a família está perante nós qual a melhor maneira de nos dirigirmos a eles e frequentámos, também, algumas ações de formação ao nível da psicologia positiva. Esta questão da dimensão emocional na prática tem vindo a ser uma preocupação nossa, porque se nós não estamos predispostos para atender aquela pessoa naquele momento, como é que nós nos vamos dirigir a ela. Essa questão de nos trabalharmos, refletirmos sobre o nosso próprio estado emocional, ajuda-nos a encarar melhor as situações” (COM 10).

Se os assistentes sociais a trabalharem atualmente nas CPCJ, tivessem oportunidade de ***deixar de exercer funções no sistema de promoção e proteção*** das crianças, será que o fariam? Quais os motivos que apresentariam para fundamentar a opção tomada? Na resposta a estas questões, a maioria dos colaboradores do nosso estudo (60%) respondeu negativamente. Mas 34,1% dos assistentes sociais manifestaram a vontade de abandonar a prática profissional com crianças. Ao tomarmos em consideração os argumentos aduzidos relativamente ao porquê desta escolha, observa-se que o levantar dessa hipótese por parte de alguns dos inquiridos ocorre, não por desgostarem de intervir na área da infância, mas porque se sentem frustrados com os resultados dessa prática – “fazer parte de um sistema de proteção de crianças que não protege é muito frustrante” (AS); “em essência, a área de intervenção das CPCJ é a área profissional que mais me alicia, mas a realidade e a prática defraudaram todas as expectativas” (AS). Mais preocupante, são as situações (Ni=4) em que os profissionais consideram não possuir o perfil adequado para exercer estas funções – sairia “imediatamente. Não gosto da área da infância (as funções foram-me impostas); não tenho perfil para a área; sinto-me insegura no tratamento dos casos” (AS) ou, de modo mais radical, as subjacentes à profissão em geral – “deixaria de ser assistente social no geral” (AS). Como é lógico, quando realizada sem apetência e/ou motivação, qualquer prática coloca em causa a eficiência/eficácia dos seus resultados, situação essa que ganha especial acuidade quando focalizada na proteção da criança.

Outra justificação apresentada remete, mais uma vez, para o volume de trabalho decorrente da acumulação de funções e da insuficiência de tempo afeto à CPCJ – “sim, porque estamos a ser remunerados pela IPSS na qual trabalhamos e o trabalho na Comissão é voluntário, ou seja, acresce ao trabalho que já temos” (AS). Esta situação é especialmente sentida pelos assistentes sociais da Segurança Social, pois, ao cruzarmos esta variável com a entidade patronal, constatámos, por um lado, ser esta a única entidade onde mais inquiridos responderam afirmativamente do que negativamente e, por outro, dos 29 assistentes sociais que manifestaram o desejo de sair, 17 (58,6%) pertencem à Segurança Social.

Por sua vez, alguns assistentes sociais (Ni=7) sustentam a sua opção no que pode ser denominado de uma duplicidade contraditória, i.e., os profissionais sentem-se injustiçados pelo facto de as responsabilidades, exigências inerentes às funções nas Comissões não serem acompanhadas do devido reconhecimento, valorização (recompensas não materiais importantes para o investimento feito quotidianamente) por parte da comunidade e dos seus serviços de origem – “porque se trata de uma área de intervenção de muita responsabilidade, nem sempre devidamente reconhecida e muito mal paga” (AS).

Por último, entre os motivos mais sinalizados (Ni=14) emerge o *stress* e o desgaste emocional associado à intervenção nesta área – “porque a pressão é constante e é difícil desligar do trabalho quando se trata de crianças” (AS); “deixaria, na medida em que considero tratar-se de um trabalho que exige responsabilidade de efetivo desgaste emocional, que carece de reflexão, avaliação e investimento por parte das entidades responsáveis” (AS). Ao estabelecermos uma comparação com o afirmado supra no concernente ao cansaço emocional, pensamos que este se encontra mais presente entre os assistentes que responderam afirmativamente, ou seja, verifica-se que a representatividade dos profissionais que consideram ter o seu cansaço emocional aumentado é maior entre estes assistentes sociais (82,8%) do que nos profissionais que não desejam abandonar as Comissões (52,9%).

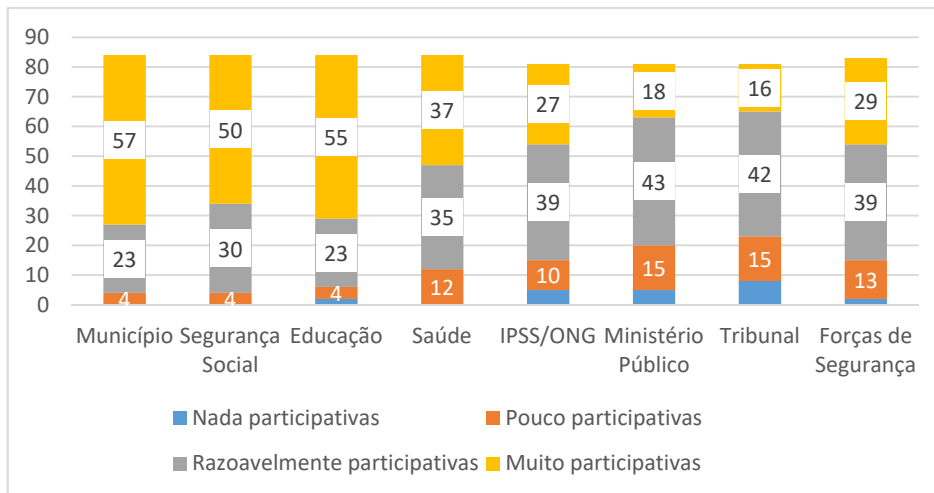
Quanto aos assistentes sociais que manifestaram vontade de continuar a exercer funções nas Comissões (Ni=51), 29,4% dos mesmos não apresentaram qualquer justificação para essa escolha. No que tange aos restantes, podem ser mencionadas três dimensões. Em primeiro lugar, sobressai de um modo clarividente (43,1%) o gosto por trabalhar com crianças e sentirem-se realizados com isso – “profissionalmente gosto muito de trabalhar na CPCJ” (AS); “por realização profissional e por gostar muito das funções” (AS); “é uma área que me realiza profissional e pessoalmente” (AS); “porque gosto do trabalho, efetuei pós graduação nesta área e dedico-me ao trabalho” (AS). Este aspeto é de extrema importância, pois, um profissional realizado coloca mais empenho naquilo que faz e investe na sua formação/qualificação, acabando por aumentar o seu rendimento. A realização profissional, influencia positivamente a realização pessoal e afeta positivamente os atores envolvidos na ação, logo, são as crianças alvo da intervenção que, em última instância, saem beneficiadas. Patenteando uma proximidade com esta dimensão, em segundo lugar emerge a importância atribuída à área de intervenção, ou seja, os profissionais ressaltam a pertinência da sua intervenção para a melhoria do bem-estar das crianças – “temos de trabalhar em prol dos que mais precisam de ajuda” (AS); “a área de infância/juventude precisa de muita atenção, prevenção e intervenção” (AS); “apesar da carga emocional inerente, é bom saber que contribuímos/lutamos para o bem estar de crianças e jovens”(AS). Por último, com menor representatividade, para alguns dos inquiridos a razão para não ponderarem a hipótese de sair das Comissões prende-se com o facto dessa intervenção complementar, enriquecer o trabalho desenvolvido, nas instituições, serviços aos quais se encontram vinculados – “julgo que ser membro da CPCJ contribui para a complementar o meu trabalho” (AS).

3 – Categorização do Agir Profissional: As Práticas do Serviço Social com Crianças

3.1 – O Funcionamento das Parcerias e a Qualificação das Equipas das Comissões

A promoção e proteção dos direitos das crianças depende não só, mas também, do conhecimento que a comunidade em geral e os atores que com eles interagem possuem sobre os seus contextos de vida. Para tal, é essencial a realização de bons diagnósticos/acompanhamentos que, para além das qualificações, competências detidas pelos diferentes profissionais, exigem recursos adequados e a colaboração das distintas entidades com intervenção no território. Relativamente a estas, ninguém melhor do que os assistentes sociais para nos informar sobre o seu grau de envolvimento na elaboração dos diagnósticos e no acompanhamento dos processos. Com o intuito de proceder a essa avaliação elaborámos, então, uma escala de Likert de quatro pontos (1 – nada participativas / 4 – muito participativas).

Na opinião dos colaboradores do nosso estudo (figura 4.7), por contraste às instituições judiciais do sistema, com uma representatividade de respetivamente 21,2% (Ministério Público) e 18,8% (Tribunal), são os Municípios (67,1%), seguidos da Educação (64,7%) e da Segurança Social (58,8%), as entidades mais participativas ou, se preferirmos, que participam frequentemente e de forma empenhada.

Figura 4.7 – Envolvimento das Entidades no Diagnóstico e no Acompanhamento (Ni)

Fonte: Elaboração própria.

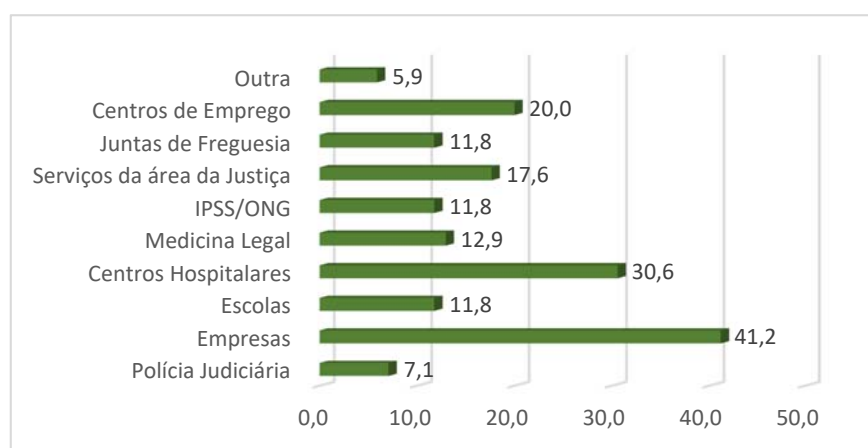
Em relação às entidades que participam com regularidade (razoavelmente participativas), sobressaem o Ministério Público (50,6%) e o Tribunal (49,4%), seguidas de perto pelas IPSS/ONG e Forças de Segurança (45,9%). Face ao exposto, pode-se concluir que os assistentes sociais fazem uma avaliação globalmente positiva do envolvimento das diferentes entidades no diagnóstico e no acompanhamento dos processos, pois, para além da Educação - Forças de Segurança (Ni=2), IPSS/ONG – Ministério Público (Ni=5) e Tribunal (Ni=8) onde alguns dos inquiridos mencionaram a ausência de contributos oportunos (nada participativas) por parte destas entidades⁵⁹¹, também são pouco representativos os colaboradores a considerarem que o empenhamento e os contributos das entidades são reduzidos (pouco participativas). A análise das medidas de tendência central vem corroborar o referido, visto para os Municípios, Segurança Social, Educação e Saúde a moda ser de 4 (muito participativas) e para as restantes entidades ser de 3 (razoavelmente participativas).

Na base da pirâmide encontram-se todo um conjunto de Instituições, cuja intervenção se revela, igualmente, importante na ação protetiva. Por um lado, ao desenvolverem uma intervenção de primeira linha no âmbito da prevenção primária e secundária, podem contribuir com a sua atuação precoce para o minorar das sequelas físicas e/ou psicológicas das experiências negativas vivenciadas pelas crianças. Tendo presente o princípio da intervenção em pirâmide, não obstante 37,6% dos inquiridos manifestar uma opinião divergente, para a maioria dos assistentes sociais (58,8%) as ECMIJ desenvolvem uma intervenção adequada ao nível da proteção das crianças.

⁵⁹¹ Um dos participantes no grupo focal, referindo-se ao MP, deu conta da existência de uma relação intermitente. Há períodos marcados por uma boa colaboração, a par de outros onde a mesma é praticamente inexistente. Em sua opinião a melhor ou pior colaboração depende, em grande medida da pessoa em si, da maior ou menor sensibilidade da pessoa que ocupa o cargo: “neste momento, nas duas Comissões onde trabalho temos um problema de ligação com o MP, o procurador que estava saiu e a procuradora atual não aparece, não diz nada. Está muito complicado, porque precisamos de apoio e não o temos” (COM 8).

Por outro, numa fase mais avançada, quanto melhor for a sua colaboração com as CPCJ, maior será, em princípio, a eficiência da intervenção realizada por estas. A análise das mediações que perpassam a *cooperação mantida entre essas Instituições e as Comissões* permite-nos aferir um pouco melhor alguns dos condicionalismos com que os assistentes sociais se deparam no seu agir quotidiano. A observação da figura 4.8 mostra que é com as Empresas que os profissionais consideram existirem maiores dificuldades de colaboração (Ni=35), podendo-se levantar a hipótese desta situação se dever a uma menor sensibilização para as problemáticas subjacentes a esta área de intervenção.

Figura 4.8 – Entidades com as quais Existem Dificuldades de Colaboração (%)



Fonte: Elaboração própria.

Criados em 2008, os Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco que têm vindo gradualmente a ser implementados na área da saúde, patenteiam uma importância acrescida na prevenção e deteção precoce de situações consubstanciadoras risco ou perigo para as crianças. Mas o seu papel não se fica por aí, revelando-se a importância da sua intervenção na realização de consultas, análises, tratamentos, prestações de informações..., relativas às crianças e famílias acompanhadas pelas Comissões. Logo, deverá ser alvo de apreensão o facto de 26 dos inquiridos sinalizarem as dificuldades de colaboração com os Centros Hospitalares. Encontramo-nos face a um problema que já não é novo, e para qual *Torres et al* (2008) chamavam a atenção, dando conta da expressividade das dificuldades de articulação existentes entre as CPCJ e a área da saúde.

Alguns dos participantes no *focus group*, não obstante realçarem uma gradual melhoria, ressaltaram a existência de dificuldades na interação com a saúde, nomeadamente ao nível das sinalizações e da demora e/ou mesmo extrema relutância na transmissão de informações solicitadas – “a saúde é um grande problema, durante muito tempo não colaboravam, dificilmente sinalizavam situações, mesmo aquelas mais graves. Ultimamente tem vindo a melhorar um pouco, principalmente com alguns enfermeiros” (COM 11); “esta questão da declaração dos dados sensíveis é muito importante, mas os serviços ainda não estão muito disponíveis para colaborar. As famílias têm vindo a aceitar, mas temos muita dificuldade em obter na saúde. Ainda não está a ser sentido pelos diferentes serviços como fundamental” (COM 10).

A colaboração dos Centros de Emprego pode não só, mas também, vir a ser solicitada no âmbito do acompanhamento das MPP podendo, portanto, os mesmos ser considerados como mais uma entidade a poder contribuir para o sucesso das ações delineadas no âmbito dos APP. Solicitação essa, tão mais relevante tendo em conta as elevadas taxas de desemprego existentes em Portugal no período em análise, daí a necessidade de sublinhar as dificuldades de colaboração manifestas por 17 dos inquiridos⁵⁹². Por fim, e de modo positivo, mencionar a Polícia Judiciária como a entidade com a qual menos assistentes sociais (Ni=6) assumiram ter dificuldades de colaboração. A articulação dos profissionais com esta força policial é de extrema importância, em especial quando se trata de proteger as crianças face a situações de perigo consideradas segundo a Lei como crime.

Relativamente às reflexões desenvolvidas no grupo focal sobre as parcerias, interessa tecer algumas considerações sobre as interconexões existentes entre o seu funcionamento e a dimensão do território de intervenção das CPCJ. Todos os participantes concordaram que à medida que o território aumenta o desenvolvimento de uma intervenção em rede, em parceria se complexifica. Para os assistentes sociais, em concelhos mais pequenos a comissão restrita consegue, de um modo genérico, aceder, contactar e interagir mais facilmente com os diferentes serviços/entidades presentes na comunidade – “no interior as parcerias funcionam melhor, consegue-se mais facilmente que a família tenha acesso, por exemplo, a uma consulta de violência doméstica, alcoolismo, planeamento familiar, etc. É possível movimentar, contactar os diversos parceiros mais facilmente, de modo a que as pessoas cheguem aos serviços quase que conduzidas. Nas CPCJ em cidades de maior dimensão é quase impossível fazer isso, porque temos organismos muito grandes, muito burocráticos, muito distantes das pessoas” (COM 2); “nós aqui temos uma grande vantagem, somos um território geograficamente pequeno que possui uma dinâmica social muito boa. Conhecemo-nos bem, articulamos muito, somos sempre os mesmos em todas as parcerias. E a CPCJ na modalidade alargada, que é onde estão a maior parte dos serviços e entidade, está bastante ativa, trabalha muito bem as parcerias” (COM 5); “aqui funciona muito bem, é um meio muito pequeno e quando temos uma situação contactamos facilmente com a saúde, com a escola e há uma boa articulação. É uma mais-valia para a Comissão, há uma excelente articulação com os serviços” (COM 9).

No entanto, por vezes, a proximidade, também, tem o seu reverso. Segundo alguns dos colaboradores, por um lado, o facto de em comunidades mais pequenas haver um melhor conhecimento das pessoas e dos seus contextos familiares, de a informação circular mais facilmente de um modo informal, pode dificultar a sinalização de situações de risco e/ou perigo, devido ao receio de a publicitação desse ato poder vir a comprometer a confiança depositada pelas famílias nas Instituições e, por consequência, nos serviços por elas prestados – “têm muito receio. O que acontece na fase de sinalização é que eles até sinalizam mas, meu Deus, não digam que fomos nós. Eu compreendo, porque têm medo (Instituições, Escola ou aquele professor...) de a partir daí já não conseguirem fazer o trabalho que fazem com as famílias” (COM 9). Por outro lado, em concelhos onde a Câmara Municipal assume um maior dinamismo

⁵⁹² De notar que, em 2015, o Emprego e Formação Profissional era a entidade com menor representatividade a nível nacional, encontrando-se somente representada em 33 Comissões (10,7%) (CNPDP CJ, 2016).

assiste-se a alguma acomodação, menor participação da comunidade na função protetiva. Isto é, o maior destaque assumido pelo município ao nível local na dinamização de diferentes projetos, na realização de várias atividades, pode conduzir à «desresponsabilização» de outros parceiros – “em razão de na autarquia existirem algumas colegas que dão o *input*, faz com que algumas parcerias digam – o município está a tratar, portanto está bem entregue. Daí vai, que não se envolvem tanto, participem, que o empenhamento seja menor, apostando mais na sua própria intervenção e menos no trabalho em conjunto” (COM 11).

Em vários estudos e nos relatórios anuais de avaliação das CPCJ o pouco *tempo de afetação* a par com a *ausência de priorização do trabalho pelas entidades representadas*, têm vindo recorrentemente a ser apontados como um dos condicionalismos mediadores da intervenção nas Comissões. Na reforma da LPCJP de 2015, é explícita a vontade do legislador no sentido de promover uma maior vinculação das entidades representadas aos objetivos da CPCJ, plasmando de um modo claro, no âmbito do estatuto dos comissários (art.º 25.º), a priorização das funções da Comissão face às exercidas nas entidades de origem. Não obstante, os dados por nós recolhidos não indiciam uma melhoria significativa da situação.

Como referido supra, somente uma minoria dos assistentes sociais (17,6%) se encontra afeto a tempo inteiro à CPCJ e, de acordo com a maioria dos inquiridos (57,6%), as entidades patronais não dão prioridade ao trabalho inerente às Comissões. A análise desenvolvida no grupo focal veio reforçar esta leitura: “em termos pessoais eu tento ao máximo que seja a Comissão a prioridade e nunca se me colocaram questões a esse nível. Mas sinto que, por vezes, as Instituições não olham para a Comissão como uma prioridade, notando-se isso com a ausência de colegas nas reuniões, com as dificuldades na marcação de reuniões e visitas domiciliárias” (COM 3), “segundo a Lei deve-se priorizar o trabalho da Comissão, mas muitas vezes isso não é fácil. Quando se está a gerir um caso e se deveria fazer um acompanhamento mais sistemático, um trabalho de maior proximidade, muitas vezes há exigências das hierarquias no sentido de apresentarem trabalho e a Comissão fica um pouco aquém” (COM 7).

Deste modo, tendo presente a sobrecarga de trabalho a que os técnicos têm obrigatoriamente de responder em consequência da acumulação de funções, foi nossa intenção perceber como é que *conseguem conciliar as exigências* a que se encontram sujeitos sem colocarem em causa, quer a proteção das crianças, quer o seu posto de trabalho. A despeito de, num ou noutro depoimento, emergir a impossibilidade de conciliação, a análise dos discursos revela que, de um modo genérico, os profissionais procuram responder ao que lhes é solicitado. Embora reconhecendo as dificuldades, ao intentarem contornar os obstáculos socorrendo-se do «esforço pessoal», «dedicação», «empenho», «boa vontade», transmutam-se num elo essencial para o funcionamento do sistema. No que tange ao modo como o conseguem, podem ser indicadas diferentes vias.

Com menor representatividade (Ni=12), os inquiridos colocam o ónus nas competências pessoais, mais precisamente nas suas capacidades de organização e gestão. Isto é, como o tempo disponível é escasso, há que fazer uma planificação adequada, uma gestão inteligente, eficaz do mesmo de modo a distribuí-lo pelas diferentes tarefas com que se deparam quotidianamente – “boa gestão do tempo por parte do técnico”

(AS); “através de uma gestão equilibrada das funções a desempenhar” (AS); “nem sempre é fácil, mas com organização tudo se consegue” (AS).

Dada a incapacidade de responder de modo adequado a todas as solicitações, para 15,3% dos profissionais a solução passa pela identificação das prioridades, classificando as tarefas a realizar em função das mesmas. Estas, por vezes, são definidas em função dos prazos impostos tanto pela CPCJ, como pelas entidades representadas – “gerir o tempo da melhor forma, tendo em conta o cumprimento de prazos estabelecidos pelo serviço de origem” (AS). Mas, por norma, as prioridades são estabelecidas em função da urgência e importância de tarefas correlacionadas com as crianças e/ou as suas famílias. Urgentes, visto terem de ser realizadas num curto espaço de tempo, e importantes dado o propósito da intervenção ser o de proteger a criança. Em suma, a prioridade da tarefa resulta da conjugação do seu grau de urgência temporal e da sua importância para o alcance dos objetivos subjacentes às funções desempenhadas na CPCJ – “vai-se gerindo com base na urgência de cada situação” (AS); “o trabalho processual da comissão é prioritário” (AS); “priorizando sempre a CPCJ” (AS).

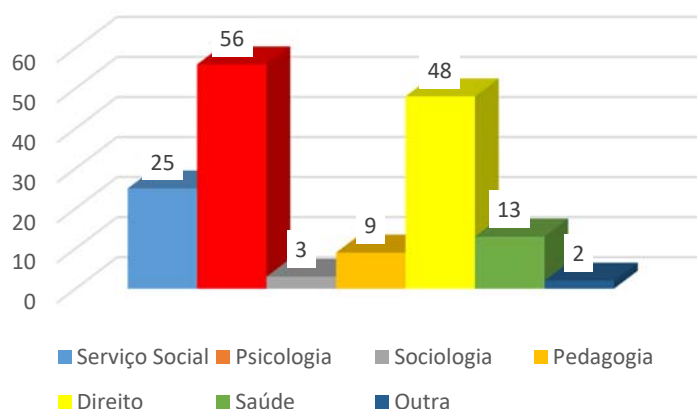
A gestão do tempo/priorização de tarefas nem sempre se revela eficaz. Assim, não obstante o empenho no cumprimento do que lhes é solicitado, 29,4% consideram que essa conciliação exige um esforço redobrado que, muitas vezes, interfere na esfera pessoal e/ou familiar. Por outras palavras, para conseguirem responder às exigências das entidades patronais sem prejudicarem a proteção das crianças, os assistentes sociais veem-se frequentemente obrigados a desempenhar funções para além do seu horário normal de trabalho – “com um aumento da carga horária não paga e não reconhecida” (AS); “aproveito a minha hora de almoço para trabalhar” (AS); “desenvolvendo trabalho em casa, para colmatar a falta de tempo para a instrução processual” (AS); “levando trabalho para casa, muitas vezes aos fins de semana e prolongando o horário de trabalho durante a semana” (AS).

Conforme a opinião de 37,6% (Ni=32) dos inquiridos, as entidades representadas priorizam o trabalho a ser realizado no âmbito das CPCJ. Neste sentido, para 13 assistentes sociais o reconhecimento da importância do trabalho por eles realizado no âmbito das Comissões e a, conseqüente, priorização do mesmo consubstancia-se como um elemento positivo para a conciliação das diferentes tarefas com que se deparam quotidianamente – “a entidade patronal reconhece a necessidade de disponibilidade para o acompanhamento dos PPP” (AS); “a minha entidade patronal dá priorização máxima ao serviço da CPCJ” (AS); “neste momento tenho bastante disponibilidade por parte da entidade patronal” (AS). O salientar da questão temporal – neste momento – no último depoimento, indicia que o assistente social associa a questão da sensibilização à pessoa (chefia, direção) em si, ou seja, a importância atribuída ao trabalho na CPCJ e, por consequência, à prática profissional aí desenvolvida encontra-se dependente dos indivíduos que, rotativamente, vão assumindo os cargos de chefia. Podendo ser acrescentado que os técnicos podem desempenhar um importante papel junto das direções das Instituições e das chefias dos serviços visando o aumento da sua sensibilização para a relevância da intervenção com crianças. Embora, como é óbvio, nem sempre esta seja uma tarefa fácil.

Para terminar este ponto, vamo-nos debruçar sobre a **qualificação das equipas** com o fito de compreender, por um lado, quais as representações dos comissários acerca das áreas de formação presentes na comissão restrita e, por outro, relativamente ao grau de qualificação dos próprios visando a promoção e proteção das crianças. Em conformidade com a LPCJP, esta comissão deve ter “uma composição interdisciplinar e interinstitucional, incluindo, sempre que possível, pessoas com formação nas áreas de serviço social, psicologia e direito, educação e saúde” (art. 20.º). A estas acrescentámos a Sociologia e demos a possibilidade de serem mencionadas outras áreas.

Por comparação às restantes, a leitura da figura 4.9 indica não ser a Sociologia (Ni=3) uma área cujos membros das equipas considerem como sendo essencial para o bom funcionamento das equipas. No polo oposto encontra-se a Psicologia, com 56 dos inquiridos a reputarem a necessidade de a comissão restrita ser reforçada com psicólogos – “andamos a batalhar e sempre a dizer a mesma coisa, aqui o que faz falta é a psicologia. É uma falha muito grande, nós temos de facto um representante de uma Instituição que é psicóloga, só que não acompanha os casos” (COM 9)⁵⁹³.

Figura 4.9 – Áreas com Necessidade de Reforço Técnico (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o artigo 72.º da LPCJ, o Ministério Público ao representar os interesses das crianças e apreciar a legalidade e adequação dos atos, consubstancia-se como um interlocutor privilegiado ao qual

⁵⁹³ A respeito dos psicólogos, surgiu uma discussão interessante no *focus group*. Para além da ausência dos mesmos em determinadas equipas, alguns dos participantes colocaram a tónica na especificidade da sua intervenção. Quer dizer, consideram que a intervenção do psicólogo nas equipas, não obstante poder pressupor a gestão e acompanhamento de processos (principalmente em contextos onde o rácio por técnico é elevado), deveria passar, essencialmente, por um apoio específico aos outros técnicos da equipa, designadamente por intermédio do acompanhamento psicológico das crianças e famílias cujos processos eles gerem. Mas o que se verifica na maioria dos casos não é isso, consubstanciando-se os mesmos como mais um técnico, entre outros, que gere e acompanha processos: “outro problema com que nos deparamos é o de o assistente social, o psicólogo ou o sociólogo fazerem todos a mesma coisa. E eu pergunto onde é que está a especialidade de cada um? O trabalho do assistente social passa muito pela intervenção generalizada, pela coordenação de toda a intervenção, por avaliar tudo o que está no terreno e o psicólogo não deveria estar tão preocupado com a gestão de processos, mas em trabalhar especificamente aquelas situações que nós precisaríamos, em fazer o acompanhamento psicológico, mas que não lhe podemos pedir porque ele, também, está a gerir processos. No fundo, faltam psicólogos e os que existem não desenvolvem o seu trabalho, porque são gestores de processos” (COM 5).

as Comissões, muitas vezes, recorrem para consultadoria jurídica. Não obstante, os dados do nosso estudo indiciam não ser esse papel suficiente, porquanto, com uma frequência relativa de 56,5%, o Direito é outra das áreas consideradas deficitárias. Quer dizer, dadas as dúvidas mediadoras do seu agir quotidiano, os assistentes sociais sentem a falta de juristas que os assessorem, entre outras, na interpretação da Lei.

O Serviço Social surge como a terceira área (Ni=25) com necessidade de reforço técnico, podendo levantar-se a hipótese de esta situação se encontrar associada não só, mas também a Comissões com menor número de profissionais desta área. Dado ter sido dada a possibilidade de seleccionar mais do que uma opção, serão de assinalar, por um lado, 21 situações em que as áreas mencionadas foram a Psicologia e o Direito e, por outro, oito situações onde emerge o Serviço Social e a Psicologia.

Um dos problemas identificados por *Amaro* (2008) no sistema de protecção português prendia-se com o nível da formação/qualificação dos diversos agentes que aí intervinham. Em 2015, quando questionadas sobre as necessidades de formação, as CPCJ sinalizaram: “Legislação e Processo, Avaliação e diagnóstico, Parcerias e dinâmica de grupos, Planeamento Estratégico/Definição de objetivos e Aplicação informática” (*CNPDP CJ*, 2016: 174). Pode-se, portanto, afirmar que os profissionais (apesar de pessoalmente investirem na sua formação) têm vindo a manifestar a necessidade de uma maior aposta na qualificação. Os resultados obtidos no nosso estudo corroboram esta realidade, visto 54,1% dos assistentes sociais considerarem ter necessidade de mais formação (menos qualificados) para o desempenho das funções no âmbito da CPCJ. Para 31,8%, as suas competências são suficientes (qualificados) para a realização dessas tarefas.

Ao cruzarmos os anos de experiência na CPCJ com o grau de qualificação dos assistentes sociais (quadro 4.6), constata-se a existência de uma correlação positiva entre o aumento da experiência no exercício de funções e a melhoria da qualificação dos profissionais.

Quadro 4.6 – Anos de Experiência na CPCJ vs. Grau de Qualificação

ANOS	MAIS QUALIFICADOS		QUALIFICADOS		MENOS QUALIFICADOS	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%
0-5	1	1,2	2	2,4	24	28,2
6-11	1	1,2	12	14,1	13	15,3
12-17	4	4,7	8	9,4	9	10,6
18-23	3	3,5	5	5,9	0	0

Fonte: Elaboração própria.

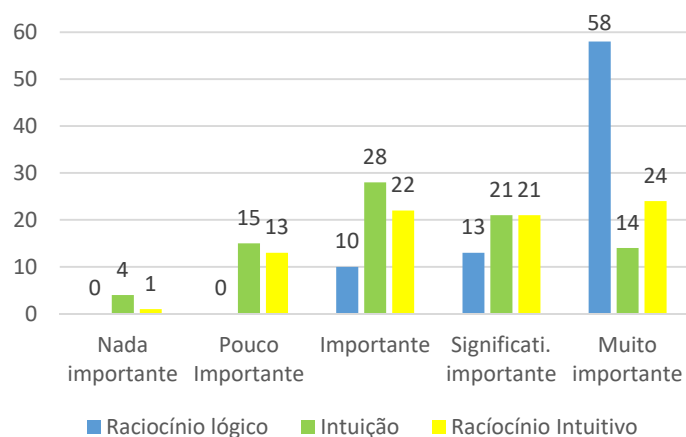
Assim, no respeitante aos profissionais que afirmam possuir competências para lidar com situações mais complexas (mais qualificados), sete encontram-se afetos à CPCJ há pelo menos 12 anos. Em relação aos menos qualificados, sobressaem de um modo claro (43,5%) os que detêm uma experiência entre os zero e os onze anos, por comparação aos assistentes sociais com maior experiência (10,6%).

Avançando mais um pouco nas reflexões conexas com a qualificação e sabendo da existência de uma associação entre qualidade da prática realizada e a perceção que os profissionais possuem da mesma, construímos uma escala de Likert de cinco pontos⁵⁹⁴ por intermédio da qual procurámos avaliar o grau de importância atribuído pelos assistentes sociais a 10 dimensões. Dito de outra forma, a maior ou menor importância informa-nos sobre o valor que lhes é conferido tendo em vista a realização de uma boa prática junto de crianças em perigo.

Um primeiro aspeto remete para a avaliação do risco/perigo vivenciado pelas crianças, ou seja, na análise dos diferentes fatores de risco/proteção em presença num determinado contexto familiar, o que é mais valorizado – **o raciocínio lógico ou a intuição?** Com o fito de reforçar esta perspetiva, adicionamos uma terceira dimensão por intermédio da qual procurámos aferir a importância concedida ao *raciocínio intuitivo* que, sustentando-se na experiência profissional, apela à criatividade, imaginação, sentimentos, emoções, valores e empatia.

A figura 4.10 revela que na avaliação dos fatores de risco/proteção os assistentes sociais valorizam mais o raciocínio lógico ou, se preferirmos, analítico. Não tendo obtido nenhuma resposta abaixo do ponto intermédio, este tipo de raciocínio é considerado significativamente ou muito importante por 83,5% dos inquiridos. A intuição, sendo desvalorizada por 19 profissionais, ganha destaque no ponto intermédio (Ni=28), não sendo, igualmente, de descurar a maior importância que lhe é atribuída com uma frequência relativa de 41,2%.

Figura 4.10 – Raciocínio Lógico, Intuição, Raciocínio Intuitivo (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

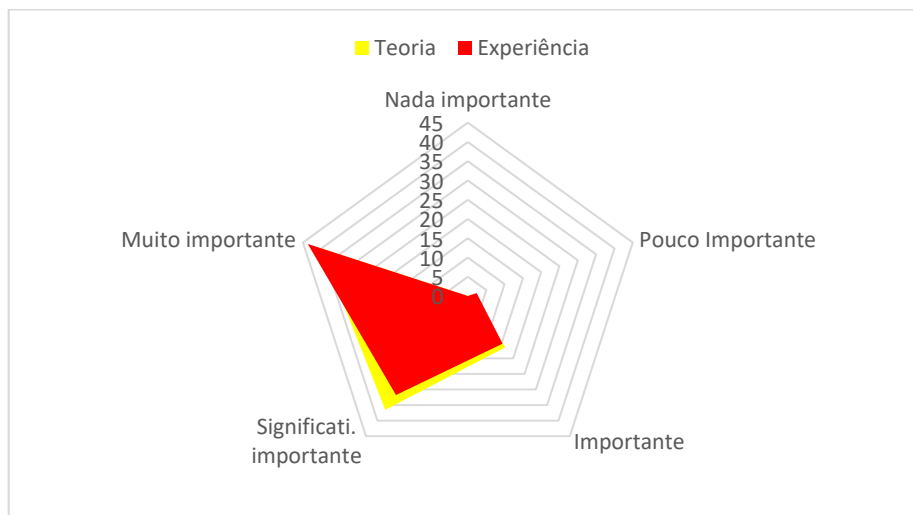
Os dados relativos ao *raciocínio intuitivo* vêm reforçar esta tendência, verificando-se, no entanto, uma maior valorização deste do que a conferida à intuição, i.e., não obstante ter sido desvalorizado 14 dos inquiridos, são mais representativos os assistentes sociais a conferirem-lhe uma importância maior (52,9%).

⁵⁹⁴ As categorias constitutivas da escala são: 1 – nada importante; 2 – pouco importante; 3 – importante; 4 – significativamente importante; 5 – muito importante. Optámos por colocar um ponto intermédio – importante – com a finalidade de facilitar o raciocínio dos inquiridos, dando-lhes, deste modo, uma certeza maior na opção a selecionar.

Estes resultados não deixam de ser, até certo ponto, surpreendentes, em especial no tocante à avaliação do risco onde é atribuída maior importância ao raciocínio lógico do que à intuição. Como ficou dito, no modelo de proteção do Reino Unido predomina o raciocínio analítico, por contraposição ao modelo português onde é visível uma certa integração entre os dois tipos de raciocínio, tal como é defendido por Munro (1999, 2007). Embora essa complementaridade entre as duas dimensões possa encontrar respaldo no facto de a moda, em ambos os raciocínios, ser 5 (muito importante), não deixa de ser estranho que, no caso concreto da avaliação dos riscos, a moda da intuição seja de 3 (importante). Voltaremos a este assunto.

Assinalámos supra a importância da experiência adquirida para a melhoria da qualificação dos profissionais, mas esta, *de per si*, não é suficiente, visto a densidade subjacente ao exercício profissional depender da existência de uma relação dialética entre teoria e prática⁵⁹⁵. Quer dizer, o exercício profissional qualificado pressupõe, para além de um saber da experiência feito, uma formação contínua. Destarte, outras duas dimensões analisadas foram, por um lado, a *teoria* como instrumento facilitador do delineamento de estratégias de intervenção e, por outro, a *experiência* adquirida ao longo dos anos de trabalho na área da infância.

Figura 4.11 – Teoria e Experiência (%)



Fonte: Elaboração própria.

Os dados plasmados na figura 4.11, denotam a significativa importância atribuída pelos inquiridos a ambas as dimensões para a efetivação de uma boa prática. No ponto intermédio nota-se uma ligeira supremacia da teoria (16,5%) face à experiência (15,3%). Essa supremacia mantém-se na categoria

⁵⁹⁵ Interessa aqui recordar o pensamento de *Freire* que, “ao tomar em atenção a «Palavra», salienta os elementos constitutivos da mesma, nomeadamente a «Ação» e a «Reflexão» e, dada a interligação visceral que existe entre as duas dimensões da palavra, é de opinião que, somente em conjunto se desenvolve a verdadeira praxis. Isto é, a «Palavra» onde somente esteja presente a «ação» conduz ao «ativismo puro» uma ação pela ação; pelo contrário, se retirada à «Palavra» a dimensão «ação» estamos perante o «verbalismo puro», perante uma «palavra oca» que não produz transformação, ou nas palavras do nosso autor «[Por um lado], *dizer que os homens são pessoas e, como pessoas, são livres e nada concretamente fazer para que esta afirmação se objetive, é uma farsa.* [Por outro lado], (...) *se o momento já é o de ação, esta se fará autêntica praxis se o saber dela resultante se faz objeto de reflexão crítica*” (apud Menezes, 2002: 113).

seguinte, onde a teoria e a experiência são consideradas significativamente importantes por respetivamente 36,5% e 31,8% dos profissionais. Por fim, cabe destacar a maior relevância atribuída à experiência, com 43,7% a classificarem-na como muito importante, classificação essa que na teoria obtém uma frequência relativa de 40%.

Dado se constituir como uma das competências nucleares do Serviço Social, a construção da relação (qualidade, densidade) influencia o desempenho profissional (Faleiros, 2001; Ferreira, 2014; Pena, 2014). Também nesta dimensão, os dados recolhidos revelam que a *construção de relações* humanizadas com as crianças e as suas famílias, apesar de estranhamente ter sido desvalorizada por dois inquiridos (pouco importante), é avaliada pela maior parte dos assistentes sociais (85,9%) como significativamente ou muito importante para o desempenho de uma boa prática junto das crianças em perigo. Embora cientes das dificuldades mediadoras desse processo, porque exige não só, mas também tempo de que, muitas vezes, os profissionais não dispõem⁵⁹⁶, na sessão do grupo focal foram vários os assistentes sociais a estabelecer uma interconexão estrita entre o modo como as relações são tecidas e os objetivos da ação protetiva são alcançados. Isto é, o sucesso da intervenção depende: “do modo como os comissários se posicionam, como trabalham as famílias, do contacto, da linguagem que utilizam [...]. Uma boa relação constrói-se com 60% de afetos, de empatia e o resto de conhecimentos técnicos” (COM 1); “da importância atribuída à construção da relação. Se não construirmos a relação através... do toque, da emoção, não conseguimos ganhar a pessoa para a poder trabalhar. Se não se conseguir criar com ela alguma afinidade (com o devido distanciamento), os casos não têm qualquer tipo de sucesso. Porque as pessoas já vêm tão saturadas, para elas somos o bicho-papão o pré-tribunal, e se não criarmos com a pessoa uma relação de empatia, perde-se tudo” (COM 2).

Aquando da análise do cansaço emocional, uma das estratégias de *coping* destacada pelos assistentes sociais foi a partilha das situações mais complexas com os colegas, tendo em vista a tomada de decisões sustentadas. Seguindo esta lógica, a dimensão relativa à *análise e debate dos casos* com os diferentes membros da equipa não obteve nenhuma resposta abaixo do ponto intermédio, sendo avaliada como significativamente ou muito importante por 91,8% dos assistentes sociais. Visando aferir a robustez das conclusões relativamente a esta dimensão, e estando ciente da importância da partilha de informação com o fito de, por um lado, promover um trabalho coordenado e, por outro, melhorar não só o conhecimento detido pelos profissionais sobre as famílias acompanhadas, mas também as competências de avaliação sobre as mesmas, usámos uma escala Likert de cinco pontos⁵⁹⁷ para avaliar a frequência com que os assistentes sociais trocavam impressões, discutiam, confrontavam pontos de vista com outros membros da equipa, após a atribuição de um processo de promoção e proteção (PPP). Os resultados mostram ser esta uma prática recorrente, com 94,2% dos profissionais a utilizarem-na de modo reiterado (frequentemente – Ni=27; sempre – Ni=53), sendo a moda de 5 (DP=0,718).

⁵⁹⁶ Segundo a aceção de um dos participantes no grupo focal, a intervenção na Comissão “é um trabalho que exige afetos, o envolvimento das famílias e para isso é necessário fornecer-lhes ferramentas para que sejam famílias de afetos. Eu tento, cada vez mais faço intervenção no domicílio, mas considero que é insuficiente” (COM 6).

⁵⁹⁷ 1 – nunca, 2 – raramente (pouco frequente); 3 – às vezes (ponto neutro); 4 – frequentemente, 5 – sempre (muito frequente).

No tocante à **troca de informações** entre os diferentes técnicos a trabalhar na comunidade, os resultados obtidos foram similares aos da dimensão anterior, com 84,7% dos inquiridos a conferirem-lhe uma importância superior ao ponto intermédio.

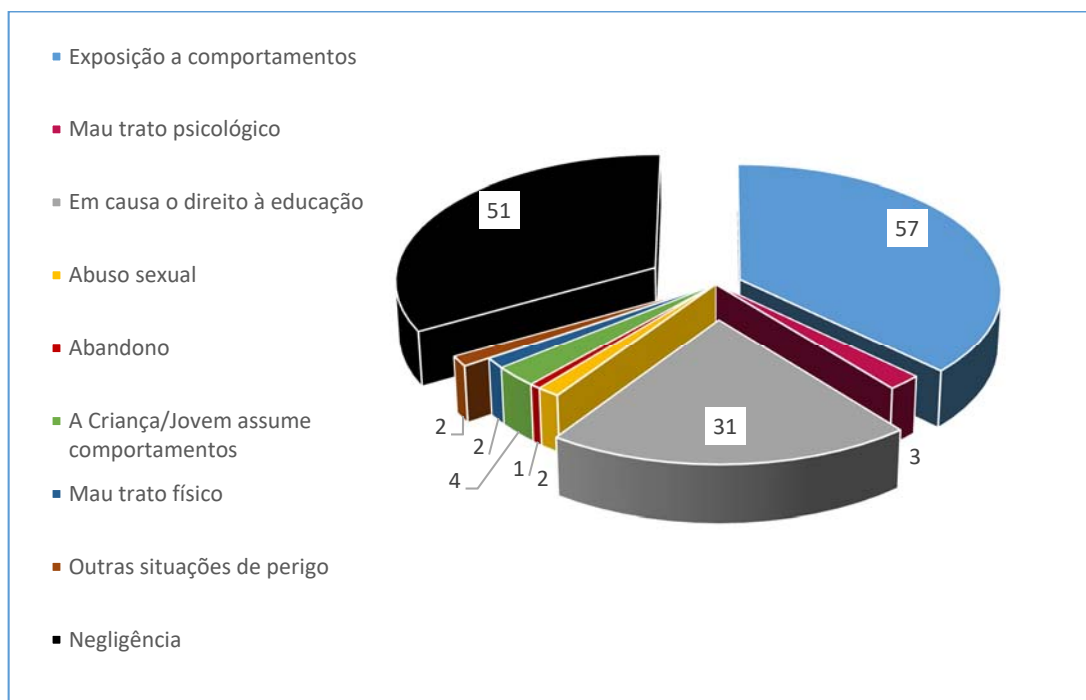
Por último, tanto o **conhecimento dos recursos** existentes na comunidade, como a realização de um trabalho em *parceria*, são considerados fundamentais para a efetivação de uma boa prática tendo em vista a proteção das crianças. Quer dizer, em ambas as dimensões o registo de respostas nos atributos significativamente ou muito importante foram superiores a 90%.

Fazendo uma análise de conjunto das 10 dimensões, verifica-se, por um lado, que a média é superior a 3 (importante), tendo a análise e debate de casos obtido a média mais elevada (4,79). Por outro lado, com exceção da dimensão relativa à intuição com uma moda de 3, nas restantes dimensões a moda obtida foi 5 (muito importante).

3.2 – Gestão dos Processos e Acompanhamento das Famílias

As **situações de perigo** mais representativas nos processos em acompanhamento nas CPCJ do nosso estudo, revelam as principais causas da intervenção dos assistentes sociais na promoção e proteção das crianças na Região Centro. Foram reportadas 153 situações agrupadas em nove categorias de perigo (figura 4.12). Não obstante deter o valor percentual mais baixo (0,7%), a situação em que a *criança está abandonada ou entregue a si própria* deve ser salientada, porquanto, como demos conta no *Capítulo III*, esta é uma questão que tem vindo a ser alvo de preocupação em crescendo (principalmente nas cidades de maior dimensão), na sequência das elevadas taxas de emigração ocorridas no nosso país nos últimos anos.

Figura 4.12 – Principais Situações de Perigo Acompanhadas pelas CPCJ (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

A exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança, foi a problemática mais referida (37,3%). Ao considerarmos a especificação das subcategorias, foi mencionado numa CPCJ o consumo de estupefacientes, verificando-se a ausência de alusões ao consumo de álcool. Quanto à violência doméstica, esta destaca-se de um modo clarividente, com 48 dos inquiridos a sinalizarem-na como uma das situações de perigo mais representativas. O recurso às informações recolhidas na sessão do *focus group* revela-se, neste âmbito, de extrema importância, visto terem sido vários os comissários a dar conta do aumento significativo desta problemática em consequência das políticas adotadas ao longo do período em análise – “as famílias deixaram de ter tanta disponibilidade financeira para fazer face às despesas e, nesse sentido, nas situações que acompanhamos notou-se um aumento de famílias endividadas, com baixos recursos económicos, desemprego verificando-se, em consequência, um aumento das situações de violência doméstica. Foi esta a problemática que maior sinalização, relevância teve na nossa Comissão” (COM 3); “houve um impacto negativo nas crianças e, por consequência, nos processos que entraram depois na Comissão, principalmente nos processos de violência doméstica. Com a crise, diminuíram os recursos, o desemprego aumentou e as famílias depararam-se com graves problemas socioeconómicos e, com isto, agravou-se o ambiente familiar (a falta de dinheiro como motivo de discussões). Chegam-nos semanalmente processos de violência doméstica nos quais, apesar de se procurar desenvolver algum trabalho de mediação familiar, é difícil intervir porque a família está desgastada” (COM 5); “ao nível económico afetou muito as famílias (falta de rendimentos, endividamento, etc.) e isso veio-se a refletir nas questões de violência familiar. No nosso caso, as situações de violência que surgem (uma das situações mais sinalizada), têm muito a ver com as questões económicas” (COM 8, 9).

Sem que tenham sido especificadas as subcategorias constitutivas da mesma⁵⁹⁸, a negligência foi a segunda situação de perigo mais representativa nos processos acompanhados (33,3%). Em terceiro lugar, aparecem as situações de perigo em que está em causa o direito à educação (20,3%). Ao ordenarmos as subcategorias por ordem de incidência, realça-se o absentismo escolar (Ni=24), seguido do abandono escolar (Ni=7).

As três tipologias de perigo mais representativas nos processos em acompanhamento pelas Comissões do nosso estudo, vão de encontro às tendências reveladas pelos relatórios anuais de avaliação da atividade das Comissões, i.e., a evolução em crescendo da violência doméstica, a constância da negligência entre as situações mais representativas e um progressivo aumento do perigo conexo com a esfera da educação (vide *Capítulo II; CNPDPCJ, 2016*).

As restantes situações de perigo patenteiam valores percentuais menos representativos, surgindo na quarta posição a *criança/jovem assume comportamentos que afeta o seu bem-estar e desenvolvimento sem que os pais se oponham de forma adequada* (2,6%)⁵⁹⁹, seguindo-se o *mau trato psicológico ou indiferença*

⁵⁹⁸ Isto é, a negligência face a comportamentos da criança, bem como ao nível da saúde, educativo, psicoafetivo, e a falta de supervisão e acompanhamento/familiar.

⁵⁹⁹ A este respeito deve ser salientado o aumento de situações associadas às redes sociais, referido por um comissário no âmbito do *focus group* – “temos vindo a notar uma maior incidência da exposição a comportamentos de risco das crianças e jovens, designadamente as conexas com a utilização das redes sociais. Por exemplo, os casos que

Capítulo IV – *Práticas do Serviço Social com Crianças em Portugal: Labirintos de um Saber-fazer em Tempos Austeritários*

afetiva (2%) e, por último, com uma representação de 1,3% cada: o *abuso sexual*; o *mau trato físico*, com a especificação da subcategoria ofensa física em contexto de violência doméstica – “a criança serve de escudo para a mãe não ser agredida” (AS); *outras situações de perigo não categorizadas*, onde foram assinaladas as ruturas conjugais e, interligadas com as mesmas, o incumprimento do exercício da regulação das responsabilidades parentais. A respeito destas situações de perigo, interessa convocar novamente as informações recolhidas na sessão do grupo focal. Foram vários os participantes a realçar um aumento da sinalização de crianças à CPCJ em consequência de uma gestão complexa dos processos de separação entre os pais que, em última análise, acabam por afetar o bem-estar das crianças: “o que se tem notado muito, em consequência da crise, são as quezílias entre o pai e a mãe que conduzem ao divórcio e que arrastam a criança para essa situação e que chega à Comissão por resultado desses problemas” (COM 4); “nos casos que eu vou gerindo, aquilo que me tenho apercebido é que, normalmente, a condição de desemprego, de maior precariedade socioeconómica pode implicar o aumento de conflitos nas situações de divórcio, nomeadamente na questão dos bens, das pensões de alimentos, acabando os pais por utilizar as crianças como moeda de troca. Tenho tido muitas situações de ruturas familiares” (COM 6).

Uma condição essencial para um exercício profissional de qualidade é não só, mas também a existência de uma proporcionalidade entre os recursos humanos e o volume processual. Mas, o até agora exposto, indicia a inexistência dessa adequação, tendo os colaboradores do nosso estudo mencionado, por um lado, o excesso de trabalho decorrente (i) do acréscimo do volume processual nas Comissões e (ii) do aumento das exigências das entidades patronais. Por outro lado, a sobrecarga de trabalho como uma das consequências mais evidentes dos cortes orçamentais ocorridos em Portugal nos últimos anos.

A análise do *número de processos em acompanhamento* pelos colaboradores do nosso estudo, revela resultados muito heterógenos ($DP=24,824$). Em média encontram-se a acompanhar 18,5 processos, sendo a mediana de 10 e a moda de 5 ($N_i=8$). Mas, deve-se ter em atenção a elevada amplitude (152), ou seja, há assistentes sociais que não se encontram a acompanhar processos ($N_i=4$), enquanto sete têm a seu cargo 50 ou mais processos, sendo de destacar uma situação com 152 processos em acompanhamento. Evidenciando situações muito díspares⁶⁰⁰, os primeiros encontram-se afetos a Comissões instaladas em concelhos de pequena dimensão (rurais)⁶⁰¹ e possuem como entidade patronal a Câmara Municipal,

estão a surgir (e que são completamente novos para nós) devem-se aos miúdos fazerem filmes de cariz sexual, fotos que, depois, divulgam nas redes através dos grupos de adolescentes (COM 3).

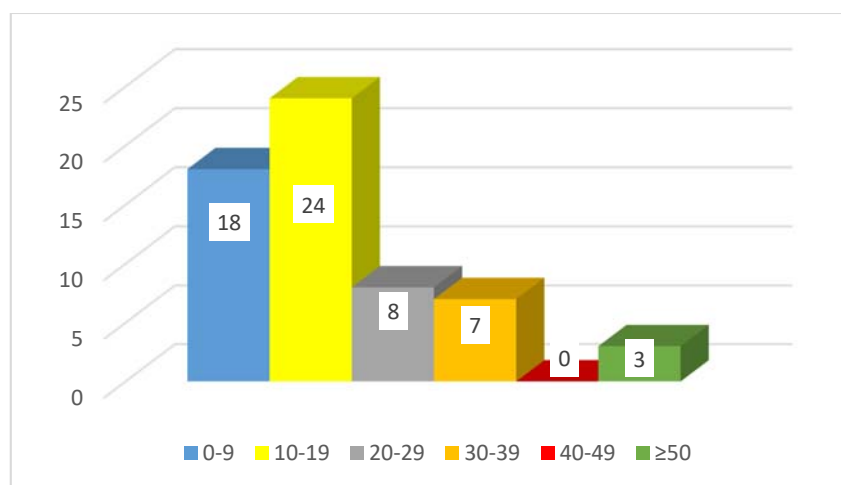
⁶⁰⁰ Os dados globais corroboram esta situação. Em termos nacionais, a distribuição do número de processos não é uniforme, bem pelo contrário. Das 308 CPCJ instaladas em 2015, 46 tinham sobre a sua responsabilidade mais de 50% do volume processual global (VPG). Sendo que, “às 13 CPCJ que apresentam mais de 1000 processos acompanhados em 2015, corresponde quase um quarto (17963) do total nacional. Tal como nos anos anteriores constata-se que os distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, são os mais representativos no VPG nacional” (CNPDPJC, 2016: 11).

⁶⁰¹ As informações recolhidas na sessão do grupo focal corroboram esta ideia. Na opinião de alguns participantes, afetos a CPCJ instaladas nos concelhos com estas características, as suas Comissões não acompanham um número muito elevado de crianças – “não temos muitos, neste momento nós temos cerca de 25, 26 processos. Geralmente quem fica com os processos sou eu e a professora X que está a 100%, e eu também quase. Há um ou outro processo que fica com outro técnico, eu sou cá do conselho e, em algumas situações, peço para não ficar devido à proximidade com a família” (COM 9).

podendo-se, nestes casos, levantar a hipótese de poderem estar a ocupar um cargo na CPCJ (e.g. presidente ou secretário). Quanto aos assistentes sociais com maior volume processual, demonstrando os condicionalismos associados a muitas das CPCJ urbanas, todos eles se encontram a trabalhar em Comissões instaladas em cidades de média e grande dimensão, sendo que, cinco profissionais, se encontram afetos a tempo inteiro às mesmas.

A maioria (62,4%) considera o número de processos de promoção e proteção em acompanhamento adequado, manifestando 32,9% opinião contrária. Devendo ser acrescentado que a média de processos em acompanhamento é menor nos primeiros do que nos segundos, ou seja, enquanto naqueles ronda os 10 processos, nos últimos ascende a cerca de 34 processos por profissional. No tocante ao número de processos considerado adequado tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho de qualidade, os assistentes sociais fazem notar ser este relativo, visto depender de vários fatores, nomeadamente do tempo de afetação à Comissão (meio ou tempo inteiro, número de horas), da multiplicidade de funções exercidas, das competências dos técnicos, da complexidade das problemáticas, entre outros. Mas, feitas estas nuances, a leitura da figura 4.13 permite verificar que a maior incidência recai no intervalo situado entre os 10 e os 19 processos.

Figura 4.13 – Número de Processos Adequado (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, para 18 dos inquiridos, o volume máximo de processos por profissional não deveria ultrapassar os nove. O intervalo entre os 40 e os 49 processos não obteve nenhuma resposta. Três assistentes sociais consideram que, nos casos onde o exercício de funções seja desempenhado somente na CPCJ, o número deveria ser ≥ 50 . As medidas de tendência central vêm de encontro ao exposto, tendo-se obtido uma média de 14,85 e uma mediana e moda de 10 processos.

Tomando por base a média de 14,85 processos considerados como o número adequado por técnico, no nosso estudo constata-se que 35,3% (Ni=30) dos assistentes sociais possuem um maior número de processos em acompanhamento. Por conseguinte, revela-se importante perceber algumas das *questões que o elevado volume processual pode levantar* relativamente à proteção das crianças. Segundo os

profissionais, o maior problema reside na disponibilidade temporal para o exercício de funções, ou seja, a mesma ao ser diminuta não permite que os profissionais dispensem às situações-problema o tempo por elas exigido – “mais horas de trabalho por parte do profissional, mais cansaço, menos capacidade de envolvimento e resolução de problemas” (AS); “eu acho que isto da comissão ser em «regime de voluntariado» é muito complicado criar o que quer que seja. Nós temos horas, eu tenho sete horas semanais em X e dez horas em Y. Não tenho muitos processos, mas ao vir a uma reunião gasto logo muitas horas, pelo menos três ou quatro. As coisas para serem bem-feitas precisam de tempo” (COM 8). Daí a esmagadora maioria dos assistentes sociais (91,8%), afirmar que gostaria de dispor de mais tempo para realizar um acompanhamento mais próximo junto das famílias.

Esta situação acaba por se repercutir negativamente a vários níveis. Desde logo, dificulta a realização das diligências inerentes aos trâmites processuais, a articulação com outros técnicos e as ECMIJ, o cumprimento dos prazos e as respostas em tempo útil. Condiciona não só a planificação da intervenção, como a realização de bons diagnósticos e, por consequência, o conhecimento da complexidade mediadora das situações de perigo – “põe em causa [...] a construção de um plano de transformação/alteração de comportamentos, [...] o delinear de estratégias globais, sistémicas de intervenção” (AS); “faz com que cada processo não seja analisado com tanto pormenor como devia” (AS). Substituindo a “qualidade pela quantidade de trabalho” (AS); aumentam as probabilidades de serem efetuadas avaliações menos adequadas e de serem tomadas decisões inapropriadas ou, mesmo, erradas – a “ausência de uma avaliação bem-feita, aumenta as dificuldades na definição de projetos de vida ajustados às necessidades das crianças em acompanhamento” (AS); “tudo isto necessita de tempo e a sobrecarga de PPP não permite tempo para parar e pensar, refletir sobre a intervenção, conduzindo muitas vezes a decisões pouco refletidas” (AS); “um maior risco de errar e falhar” (AS).

Num segundo momento, a parca disponibilidade temporal acaba por se repercutir desfavoravelmente no acompanhamento das crianças e famílias. De acordo com os profissionais, o elevado volume processual redundava num acompanhamento «insuficiente», «reduzido», «irregular», «menos assíduo», «pouco consistente», «deficitário» e, por isso, de menor qualidade, visto não ser «de proximidade com as crianças e famílias», «efetivo», «o mais adequado» e «eficaz». Em suma, “a sobrecarga de PPP em acompanhamento levanta várias questões: é realizado um acompanhamento adequado e sistemático? A avaliação da medida em execução está a promover as mudanças necessárias? O que é preciso alterar para adequar a intervenção?” (AS).

Salvaguardado o interesse superior da criança e não descurando o critério de exequibilidade, segundo *Guerra* (2014) a escolha das MPP deverá atender aos princípios da: (i) prevalência da família; (ii) atualidade e proporcionalidade; (iii) responsabilidade parental; (iv) audição obrigatória e participação. Deste modo, procurámos aferir quais os *fatores a que os profissionais atribuem maior importância quando têm de decidir sobre as MPP a aplicar*. De entre os mesmos, destacam-se os focalizados na criança por via da defesa do seu interesse superior e a garantia do seu bem-estar, referidos por 32,9% dos profissionais – “o que salvaguarda o superior interesse daquela criança ou jovem” (AS); “sempre o superior

interesse da criança” (AS); “a tomada de decisão tem sempre como principal objetivo o supremo bem-estar das crianças/jovens acompanhados” (AS). Mas, o interesse superior só ganha densidade a partir do momento em que, através da realização de um bom diagnóstico, se imbrica com o contexto, as experiências de vida da criança, onde sejam tomados em consideração os fatores de risco e fatores protetores. Quer dizer, 21,2% salientaram a sua importância na tomada de decisões relativas às MPP – “fatores/elementos de proteção e de risco na família” (AS); “a avaliação dos fatores de perigo a que a criança se encontra exposta e quais os fatores de proteção” (AS); “a mesma situação em dois contextos diferentes, pode ser risco numa situação e perigo noutra, depende dos fatores de proteção que estão à volta daquela criança. Se aquela família tiver uma ponderação superior nos fatores de proteção, a criança não está em situação de perigo” (COM 5).

Articulando com a família, a criança e as entidades consideradas relevantes, o gestor de processo deve basear-se no modelo ecológico de avaliação do risco para a elaboração do diagnóstico onde se encontrem plasmados os fatores anteriormente referidos. Deste modo, a análise dos discursos mostra que a maioria dos assistentes sociais na tomada de decisões sobre as MPP a aplicar valoriza os diferentes domínios constitutivos do modelo ecológico, ou seja,

- (i) As necessidades de desenvolvimento da criança⁶⁰²: “a estabilidade, segurança e conforto das crianças” (AS); “suporte familiar, vinculação” (AS); “qualidade das relações familiares, dinâmica familiar, capacidades da família para ajudar na resolução dos problemas identificados” (AS); “relação dos progenitores com os menores” (AS); “estabilidade emocional da criança/jovem, desenvolvimento/crescimento saudável e afetivo” (AS);
- (ii) As competências parentais⁶⁰³: “a dinâmica do agregado familiar, competências parentais, avaliação das potencialidades da família” (AS); “a avaliação do potencial de mudança da família, a sua história pregressa, os pontos fracos e as potencialidades identificadas, a coerência ou falta dela entre a prática e o discurso” (AS); “aferir se estão ou não assegurados os cuidados básicos” (AS); “a dinâmica do agregado familiar, competências parentais, avaliação das potencialidades da família” (AS);
- (iii) Fatores familiares e ecológicos⁶⁰⁴: “recursos da comunidade e competências parentais/familiares” (AS); “os fatores de proteção que se encontram disponíveis na comunidade e na família alargada” (AS); “suporte da família alargada e história familiar no âmbito da ação social” (AS); “avaliações e acompanhamentos anteriores por parte de outros serviços de apoio à infância da comunidade, características da retaguarda familiar” (AS); “retaguarda familiar para medidas em meio natural de vida” (AS); “as respostas da rede de Instituições locais” (AS).

⁶⁰² Inclui: a saúde, educação, desenvolvimento emocional e comportamental, identidade, relacionamento familiar e social, apresentação social e capacidade de autonomia.

⁶⁰³ Assegurar os cuidados básicos, segurança, afetividade, estimulação, estabelecimento de regras e limites, estabilidade.

⁶⁰⁴ Englobam: a história e funcionamento familiar, família alargada, condições habitacionais, situação profissional, rendimento familiar, integração social da família, recursos comunitários.

O exposto relativamente aos fatores que influenciam a tomada de decisões conexas com as MPP, permite-nos afirmar que, em linha com a tendência nacional, se verifica um predomínio das medidas em meio natural de vida face às em regime de colocação. Quanto a estas, segundo a LPCJP deve-se privilegiar a aplicação da medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial nas crianças até aos seis anos. Os resultados do nosso estudo, revelam um maior apoio dos assistentes sociais ao acolhimento familiar (88,2%) do que ao acolhimento residencial (9,4%)⁶⁰⁵. Podendo-se daqui deduzir que para os profissionais o acolhimento em instituição deve ser a última medida a aplicar, depois de esgotadas todas as outras opções. Devendo-se acrescentar que, mesmo nas situações em que há retiradas, não existe uma rutura total entre o gestor do processo e o contexto familiar, pois, 81,2% afirmam que continuam a acompanhar, trabalhar com a família, contra somente 16,5% em que esta situação não se verifica.

A menor ou maior eficácia ou, se preferirmos, o sucesso (ou não) da intervenção técnica depende, em grande medida, do desempenho, papel assumido pelas famílias ao longo de todo o processo. Neste sentido, compete aos profissionais contribuir, por um lado, para o aumento da *consciencialização dos progenitores* sobre os erros cometidos no exercício da sua parentalidade, visando o crescimento das suas responsabilidades enquanto pais. E, por outro, para o seu maior *envolvimento*, cooperação, de modo a aumentar as suas competências, potencialidades de mudança. Em relação à primeira dimensão, procurámos aferir a opinião dos profissionais sobre a frequência⁶⁰⁶ dessa consciencialização entre as famílias. A maioria dos inquiridos (63,5%) assumiu uma posição neutral, afirmando que a mesma subsiste às vezes, obtendo-se uma moda de 3 ($DP=0,632$). De notar, no entanto, uma maior representatividade dos assistentes sociais para os quais essa consciencialização é pouco frequente (23,5%), por comparação aos que consideram ser muito frequente (14,1%).

Esta questão, também, foi discutida no grupo focal advogando os participantes que a maior ou menor consciencialização depende muito das situações si, não se podendo, portanto, afirmar taxativamente que os progenitores possuem (ou não) consciência dos seus erros. No entanto, alguns assistentes sociais mencionaram terem vindo a experienciar, nos últimos anos, uma mudança em relação ao modo como algumas famílias se apresentam na CPCJ. Quer dizer, denotando um maior conhecimento, informação relativamente aos seus direitos, são cada vez mais as famílias que se fazem acompanhar de advogado. A despeito de estarem cónscios de este ser um direito que lhes assiste e do qual devem ser informados aquando do primeiro contacto presencial com a Comissão (n.º 2 do art.º 94.º da LPCJP), os assistentes sociais fizeram notar ter esta nova realidade ajudado a complexificar a intervenção. Alguns advogados, partindo do pressuposto de que os seus constituintes é que têm razão, acabam por não fazer uma abordagem sistémica

⁶⁰⁵ De notar, no entanto, a consciencialização dos assistentes sociais no tocante aos condicionalismos inerentes à aplicação desta medida, devido ao exíguo número de famílias disponíveis. Esta situação foi amplamente referenciada no *focus group* – “quanto à questão das famílias de acolhimento, era muito importante haver mais respostas, há poucas. A Lei reforçou a importância do acolhimento familiar, só que na prática fica muito aquém” (COM 9).

⁶⁰⁶ Com base numa escala de Likert de cinco pontos: 1 – nunca; 2 – raramente (pouco frequente); 3 – às vezes (ponto neutro); 4 – frequentemente; 5 – sempre (muito frequente).

do contexto contribuindo, dessa forma, para uma secundarização do interesse superior da criança: “tenho vindo a notar uma mudança em algumas famílias. Os não consentimentos aumentaram, porque as problemáticas são mais complexas, mais pesadas e porque as pessoas estão mais informadas. Hoje em dia qualquer pessoa arranja um advogado, verificando-se, em muitas situações, que os mesmos devido a uma menor especialização na área de família e menores acabam por aconselhar erradamente os seus constituintes dificultando, desta forma a intervenção técnica e, em última instância, a proteção dos menores” (COM 2); “cada vez mais as famílias se encontram informadas e se fazem acompanhar de advogados. E o que tenho verificado nas situações que tenho tido é uma secundarização dos interesses da criança, ou seja, nos primeiros contactos que mantemos os advogados centram-se, essencialmente, na defesa dos direitos dos pais, dos seus constituintes. Nestes casos temos de lhes fazer ver a nossa posição, a defesa dos interesses da criança, mas, nem sempre é fácil, há situações em que são eles um dos principais entraves, noutras conseguimos ultrapassar essa barreira e alguns advogados acabam por se tornar nossos aliados” (COM 6); “temos famílias que chegam aqui e questionam o porquê de estarem na Comissão. Temos outras mais informadas e, noutras situações, chegam a vir acompanhadas pelo advogado” (COM 9).

A construção de parcerias com as famílias constitui-se como uma condição essencial da intervenção no âmbito das Comissões. Logo, no que se refere ao envolvimento, colaboração das famílias no decorrer da execução das MPP, foi solicitado aos profissionais que o qualificassem através de uma escala de Likert de cinco pontos⁶⁰⁷. A maioria das respostas recaiu sobre o ponto intermédio, i.e., 69,4% consideraram o envolvimento razoável ($M_o=3$; $DP=0,518$). Quanto às avaliações positivas e negativas, prevalecem estas (27,1%) por comparação às primeiras com uma representatividade residual de 2,4% (bom).

Devendo ser o resultado de um processo negocial, os APP consubstanciam-se como um elemento-chave por intermédio do qual os diferentes intervenientes se comprometem a promover os direitos e a proteger as crianças. Assim sendo, é de primordial interesse perceber como os assistentes sociais avaliam as *dificuldades, desafios e potencialidades* inerentes à execução dos mesmos.

Começando pelas *dificuldades*, estas podem ser agrupadas em três eixos. Em primeiro lugar, com maior destaque nos discursos profissionais (28,2%), assomam as que remetem para todo um conjunto de *mediações associadas às famílias acompanhadas pelas Comissões*. Tanto em relação às famílias, como aos jovens foram sinalizadas, por um lado, as dificuldades em compreenderem os seus contextos de vida, o porquê dos mesmos, devido à parca consciencialização sobre os erros cometidos⁶⁰⁸ e, por outro, a falta de competências pessoais, familiares e sociais para lidarem com os mesmos. Propugnando resistências várias, estas características dificultam a compreensão, interiorização e, a consequente, motivação, responsabilização necessárias ao encetar de mudanças nas suas formas de agir quotidianas. Daqui decorre naturalmente um menor envolvimento, comprometimento das famílias, com influências negativas sobre o

⁶⁰⁷ Categorizada da seguinte forma: 1 – muito fraco; 2 – fraco (fraco); 3 – razoável (ponto neutro); 4 – bom; 5 – muito bom (bom).

⁶⁰⁸ Como exemplo desta menor consciencialização, podemos referir o discurso de um colaborador: “normalmente ficam todos muito admirados como é que chegam à Comissão, logo aí dá para ver que as famílias não têm a noção do que é que estão a fazer mal – ele não quer ir à escola, o que é que eu vou fazer Dr.^a, ele não quer” (COM 8).

cumprimento do estipulado nos APP – “a execução depende essencialmente da consciência de mudança por parte da criança/jovem/família” (AS); “a falta de competências pessoais e sociais da população envolvida” (AS); “dificuldades de mudança dos comportamentos das famílias, pois mudar mentalidades é muito difícil” (AS); “o não envolvimento da família, por não reconhecer que necessita de ajuda” (AS); “marcadas dificuldades de comprometimento dos pais e/ou pessoa que possui a guarda de facto, na execução das ações constantes no plano de intervenção para a execução da medida” (AS)⁶⁰⁹.

Esta dimensão, também, foi alvo de reflexão no grupo focal, tendo sido enunciadas as dificuldades conexas com as famílias em geral e os jovens em específico: “sinto dificuldade que as famílias tenham vontade de mudar. Elas por vezes não têm a consciência dessa necessidade. Elas percebem o que nós queremos delas, vão tentando passar essa imagem, vão tentando responder ao que os técnicos querem, mas não fazem mudanças efetivas. O ideal é que percebessem a importância que teria para a vida delas a mudança de comportamento. Por exemplo, a negligência é regular, é algo que as famílias fazem de forma inconsciente, para elas está bem assim e para que é que vem alguém dizer que esse comportamento não é o adequado. Como é que se muda isso, como se faz perceber que aquele comportamento que está a ter com a criança não é correto? Fazer esta mudança é difícil” (COM 10); “alguns processos que nós temos e com os quais nós nos debatemos mais são aqueles em que os miúdos têm 16, 17 anos; situações em que não querem a escola, que estão desmotivados. Nós tentamos, mas muitas das vezes nem sabemos o que é que devemos fazer. Anda ali na escola por andar e se isto vai para Tribunal, o que é que o Tribunal vai fazer com esta idade? E acabamos por manter aqui os processos” (COM 9). Segundo alguns profissionais, estas dificuldades de consciencialização e, conseqüente, mudança acabam por redundar, em determinadas situações, num ciclo vicioso que se prolonga por anos e que é vivenciado pelos assistentes sociais de modo negativo – “há uma situação que é complicada de gerir que é quando vêm os filhos de crianças que nós acompanhamos. É uma frustração muito grande, obviamente que nós temos consciência de que não podemos mudar o mundo, mas é um pouco o tomar da consciência e de nos questionarmos em relação às possíveis falhas da nossa intervenção” (COM 6); “há muitas famílias em que isto já é cíclico, nós temos aqui meninos que já passaram, agora já vão passar os filhos desses meninos e são famílias que estão a ser acompanhadas há anos pelos diversos serviços” (COM 9).

Em segundo lugar, com um valor percentual de 21,2%, surgem as dificuldades associadas à *falta de recursos em conjugação com o funcionamento das parcerias*. Neste âmbito, foram sinalizados condicionalismos conexas com a: (i) ausência de técnicos em representação das distintas entidades com assento na comissão, nomeadamente da saúde e das forças de segurança, ao qual se junta o parco apoio das entidades judiciais (MP e Tribunais); (ii) demora associada ao fluxo informacional necessário à prossecução das diligências intrínsecas ao exercício técnico – “nós recebemos o processo, reunimos com a família, solicitamos o consentimento para a intervenção e vamos fazer a avaliação diagnóstica. Esta vai depender da recolha de uma série de informações (ao nível da saúde, da ação social, escolar, etc.) que solicitamos às

⁶⁰⁹ Em reforço do referido, pode-se acrescentar que, entre 2012 e 2015, o não cumprimento reiterado do APP, constituiu-se como segundo motivo dos processos remetidos pelas CPCJ aos tribunais (CNPDP CJ, 2016).

entidades que estão à volta daquela criança, daquela família. E o que se verifica é que demoram muito tempo a responder, porque o tempo não dá para tudo, colocando-se assim a qualidade em causa” (COM 5); (iii) ausência de priorização do trabalho pelas entidades representadas – “fraco ou nenhum envolvimento/apoio do MP e Tribunais” (AS); “a falta de consciência dos serviços que representamos relativamente à prioridade do trabalho das CPCJ face a outras funções” (AS); “por vezes a morosidade no envio de informações solicitadas pelas CPCJ, que atrasam também a aplicação das medidas, informações por vezes insuficientes e pouco aprofundadas das equipas de 1ª linha” (AS).

Alguns assistentes sociais deram conta da inexistência de parcerias facilitadoras de um trabalho conjunto tanto ao nível da execução (e.g. encaminhamentos das situações), como do acompanhamento, monitorização das medidas previstas nos APP – “falta de entidades/parcerias para encaminhamento (e.g. atividades desportivas)” (AS). A estes obstáculos acrescem, por um lado, o menor envolvimento que, a espaços, existe por parte das comunidades locais em geral e das ECMIJ em específico e, por outro, a falta de recursos, designadamente a escassez/ausência de respostas diferenciadas na comunidade. De entre as mesmas foi salientada a necessidade de haver mais Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP). Criados em 2013⁶¹⁰, constituem-se como uma resposta social de primordial importância para a promoção de uma parentalidade positiva. Em conjugação com as CPCJ, e por via de uma ação de proximidade (intervenção diária com as famílias), com os CAFAP visa-se a qualificação das famílias ajudando-as a criar condições para um melhor desempenho da função parental, por forma a manter as crianças nos seus contextos ou, nas situações de acolhimento residencial/familiar, possibilitar o seu regresso ao meio familiar. Daqui se podendo concluir, ser a intervenção das suas equipas técnicas (assistente social, psicólogo, educador social)⁶¹¹ essencial para a boa operacionalização das medidas delineadas no âmbito dos APP.

Por fim, para 23,5% dos assistentes sociais, as maiores dificuldades residem na diminuta *disponibilidade temporal para o exercício de funções*, comprometendo, desta forma, tanto a realização de bons diagnósticos, como um acompanhamento qualificado das famílias. Relativamente aos primeiros, foram realçadas a superficialidade – as famílias, “por vezes, carecem de uma avaliação diagnóstica mais profunda” (AS) e, de modo mais complexo, a sua standardização sem tomar em consideração as reais necessidades da criança e das famílias – “parecem-me chapa cinco, delineados de modo igual para todos e a família tem de se adaptar” (AS). No tocante às dificuldades conexas com a monitorização da execução dos APP, os profissionais têm consciência da exiguidade da sua intervenção face às reais necessidades das crianças e das famílias – “as famílias ficam quase que por sua conta, não existe um suporte/equipa integrado de acompanhamento sistemático” (AS); “sinto necessidade de estar mais tempo com as famílias e as crianças para promover a mudança” (AS). Essa perceção e a vontade de melhorar o agir quotidiano são, no

⁶¹⁰ Cf. Portaria n.º 139/2013, de 2 de abril.

⁶¹¹ A importância de nas próprias equipas da CPCJ haver educadores sociais para desenvolverem um trabalho específico com as famílias, foi salientado no grupo focal – “uma das lacunas é a falta de educadores sociais. Muitas vezes o trabalho não passa por nós enquanto técnicos, porque aquelas famílias que não têm competências, precisavam era mesmo de alguém que lhes dissesse – hoje tens de fazer assim, assim e assim, e eu depois venho cá para ver como podemos fazer e melhorar” (COM 8).

entanto, condicionadas pelo excesso de trabalho – “a execução dos APP deveria ser aferida e monitorizada de forma diferente, de modo a permitir maior visibilidade dos cumprimentos e incumprimentos dos envolvidos. Mas, todo o processo de acompanhamento fica sempre limitado em função do tempo afeto à CPCJ pelo profissional” (AS); “enquanto não for criada uma equipa técnica só para trabalhar na CPCJ, não se pode fazer mais do atualmente, ou seja, prevenir as situações mais graves” (AS).

Na sessão do grupo focal esta questão foi amplamente debatida. Os assistentes sociais reconheceram a essencialidade de um acompanhamento mais regular, de proximidade para uma intervenção de qualidade. Estão cientes de a construção de relações, a promoção do crescimento e da mudança exigir uma interação continuada que se prolonga no tempo e onde os resultados vão surgindo paulatinamente. Mas, sentem-se impotentes para alterar o contexto. Recorrem a terceiros, procuram potenciar redes várias, fomentam parcerias para tentar minorar as lacunas adstritas à sua intervenção que, em determinadas situações, se traduzem num contacto com a criança, jovem ou família de seis em seis meses aquando da revisão do APP: “o acompanhamento é, maioritariamente, solicitado às entidades de primeira linha e o técnico gestor vai monitorizando. Para mim isto é um contrassenso, o processo vem para a Comissão, mas esta tem que pedir às equipas que estão no terreno para acompanharem” (COM 5); “o acompanhamento é insuficiente, deveria trabalhar-se de modo mais sistemático algumas das fragilidades das famílias, apostar mais na educação parental. Deveria haver uma equipa mais presente junto das famílias, porque, neste momento, o que se verifica é que nós vamos apagando fogos periodicamente” (COM 7). “o principal problema é a falta de tempo. Era importante fazer uma visita pelo menos uma vez por semana, mas não consigo. Para além dos processos, temos de atualizar a aplicação informática (sou eu que introduzo todos os processos), temos ofícios para fazer, temos a ação social. A representante da educação relaciona-se muito melhor com as nossas crianças, porque ela vai às escolas e contacta com os alunos, está com eles. Eu não tenho tempo para estabelecer essa interação e, conseqüente, relação” (COM 9); “faz-se a articulação com as escolas quando há algum problema, mas o acompanhamento, nem uma vez por mês. Muitas vezes, estou com eles quando há revisão do acordo e eles têm de estar. Assim, é muito difícil construir uma relação, não há, é um bocadinho apagar os fogos e tentar que a situação não desambe na totalidade” (COM 8).

Quanto aos *desafios*, os mesmos passam não só, mas também pelo esforço no sentido de minorar algumas das dificuldades anteriormente enunciadas. Quer dizer, buscando superar-se a si próprios, os profissionais salientam, por um lado, o delineamento de estratégias facilitadoras da efetivação de um acompanhamento mais regular e próximo das crianças e suas famílias – “uma boa articulação/trabalho em rede potencia respostas às necessidades das famílias e promove um melhor acompanhamento e avaliação das medidas” (AS). Por outro, os desafios passam pela concretização de uma prática promotora do crescimento, de uma maior consciencialização e, conseqüente, responsabilização dos pais, de modo propugnar mudanças conducentes à eliminação das situações de perigo experienciadas pelas crianças.

Ao refletirem sobre as *potencialidades*, os profissionais fazem derivar as mesmas da contratualização subjacente aos APP. Isto é, ao plasmarem as obrigações inerentes às diferentes partes, os

APP redundam num compromisso a ser seguido por elas. Por um lado, se o mesmo for o resultado de um processo negocial irá, em princípio, contribuir para um maior envolvimento da família e, mesmo nas situações perpassadas por uma maior resistência e/ou menor consciencialização da necessidade de mudança, o facto de pressupor a obrigatoriedade do cumprimento do acordo acaba por influenciar positivamente a operacionalização das medidas contratualizadas – “a negociação com a família potencia o seu envolvimento” (AS); “entre as potencialidades, assinalo o compromisso assumido pelas famílias e entidades” (AS); “faço uma avaliação razoável, considerando que o APP [...] formaliza um conjunto de ações construídas com os próprios, atendendo às suas dificuldades e respetivas potencialidades” (AS). Por outro lado, potencia uma melhor avaliação e utilização dos recursos existentes na comunidade, bem como um maior comprometimento, envolvimento das diferentes entidades ao nível do acompanhamento, monitorização das medidas – “as potencialidades prendem-se com a avaliação e o uso ajustado e adequado de recursos comunitários (professor, amigos, vizinhos, etc.) que, por vezes, são subvalorizados, mas que tornam a intervenção mais vantajosa para a criança” (AS); permite “uma boa articulação/trabalho em rede, potenciando respostas às necessidades das famílias e promove um melhor acompanhamento e avaliação da medida” (AS); “temos de potenciar a rede de suporte, porque é ela que está próxima quando nós não estamos. Quando nós vamos propor um acordo e há outras familiares que a família houve bem, tento falar com essas pessoas para que elas percebam também o interesse daquele acordo de forma poderem ajudar, incentivar para a mudança” (COM 10).

Quando questionados sobre as *estratégias/atividades consideradas importantes*, tendo em vista a *boa execução das MPP em meio natural de vida*, mais uma vez, nos discursos é salientada a importância do reforço do acompanhamento junto das famílias, com uma representatividade de 43,5%. Conscientes dos défices, falhas existentes a este nível, os assistentes sociais advogam que só por intermédio de um acompanhamento social mais regular, assíduo, sistemático, permanente, de proximidade ou, em alguns casos, remetendo para a dimensão do controlo sobre as famílias por via do incremento das visitas domiciliárias, é que se poderá aumentar a eficácia das MPP – “acompanhamento regular e de controlo apertado” (AS); “acompanhamento sistémico e integrado, por equipa multidisciplinar” (AS); “um bom e permanente acompanhamento às famílias” (AS).

A eficácia das medidas não depende, no entanto, somente do aumento da frequência das interações existentes entre os assistentes sociais e a criança e a sua família, pois, a monitorização regular das medidas, não obstante importante, não é, *de per se*, suficiente. Destarte, num segundo eixo, 29,4% dos assistentes sociais chamam a atenção para a importância de uma *intervenção qualificada* que tome em consideração (i) o modo como as relações são construídas e (ii) a focalização das ações na família tendo em vista a sua transmutação e, conseqüente, manutenção da criança no seio familiar. Num primeiro momento, a construção de relações fortes, mediadas por uma interação empática, assentes na transparência e confiança, constitui-se como uma condição *sine qua non* para o envolvimento e, conseqüente, implicação da família no processo de mudança necessário à efetivação da proteção da criança – “criar uma boa relação, [...] por forma a] envolver a família restrita, alargada e a criança na solução/resolução das suas problemáticas” (AS);

“criar empatia com os progenitores” (AS). Para essa mudança ocorrer é, então, necessário, num segundo momento, investir na família e/ou nos jovens, apostando numa intervenção terapêutica, educativa que, no mesmo processo em que presta apoio psicossocial, contribua para a consciencialização dos erros cometidos, a capacitação/*empowerment* dos sujeitos e a promoção de uma parentalidade positiva – “consciencializar os progenitores para as suas falhas e trabalhar a mudança numa fase posterior” (AS); investir “na melhoria das competências destes [pais] através de reuniões, apoio psicológico” (AS); “intervenção baseada nas forças da família, capacitação, *empowerment*” (AS).

Conscientes dos condicionalismos mediadores da sua prática na efetivação das atividades/estratégias consideradas essenciais para operacionalização eficaz das MPP, com uma representatividade de 32,9% surge um terceiro eixo onde é sinalizada a importância da *interligação, integração na intervenção, dos recursos, projetos, redes de suporte presentes na comunidade*, buscando a rentabilização dos mesmos em prol da proteção da criança. Por outras palavras, em conformidade com os discursos dos profissionais, a maior ou menor eficácia da operacionalização das MPP encontra-se não só, mas também dependente das articulações estabelecidas entre os dois primeiros patamares da organização da ação de proteção das crianças. No fundo, o maior ou menor sucesso da intervenção decorre da capacidade das Comissões colocarem em funcionamento parcerias onde as diferentes partes se sintam verdadeiramente corresponsáveis⁶¹² pela promoção do bem-estar da criança – “a articulação com as equipas da comunidade, as entidades de primeira linha e as ECMIJ” (AS); “recorrer a projetos locais que acompanham as famílias/CAFAP e às instituições que fazem acompanhamento de proximidade” (AS); o “envolvimento de todos os parceiros sociais e a comunidade em geral, são essenciais para a execução das medidas em meio natural de vida” (AS); “promover o trabalho de parceria, colocar a rede a funcionar, acionar todos os apoios locais com vista a ser removido o perigo e reabilitação do agregado familiar, incluindo a dimensão comunitária e social, como forma de integração e inserção” (AS).

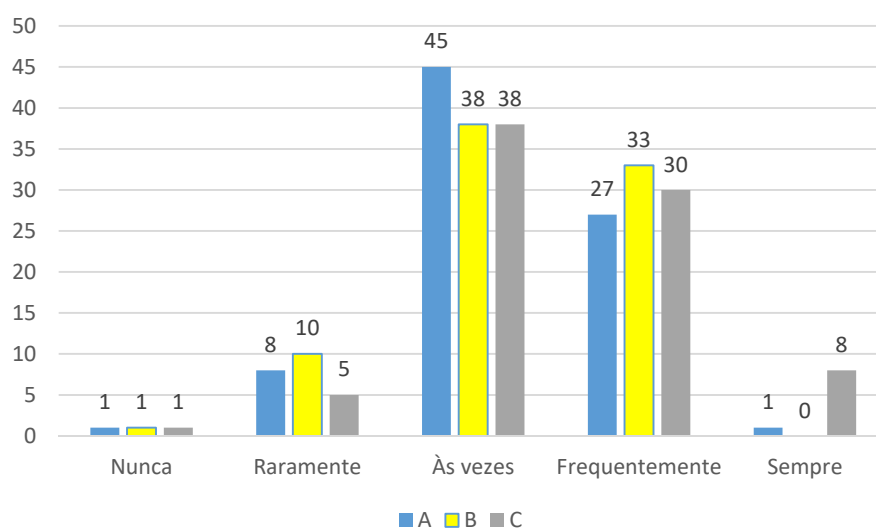
Embora cientes do compromisso e do empenho colocado pelos assistentes sociais na promoção dos direitos e proteção das crianças. Do até agora exposto, podemos concluir que ao nível da gestão dos PPP e do acompanhamento das crianças e famílias nos encontramos mais próximos de um querer, de um conjunto de vontades em relação ao que deveria ser uma intervenção adequada, do que de uma prática efetiva. Visando aprofundar um pouco mais esta questão, procurámos aferir se, tal como no estudo realizado por *Dustin* (2007), no trabalho desenvolvido com as crianças e as suas famílias os assistentes sociais podem experienciar *sentimentos contraditórios/conflitos de interesses*, devido às dissemelhanças existentes entre: (A) o que achavam que deveriam fazer e o que na realidade fazem; (B) o que gostariam de ter feito e o que tiveram de fazer; (C) os recursos que as crianças e as famílias necessitavam e aquilo que foi possível fornecer-lhes. Explicitando, partindo do pressuposto de esses sentimentos/conflitos se encontrarem presentes quando em face de uma intervenção perpassada por essas diferenças, construímos uma escala de

⁶¹² Neste âmbito, interessa convocar, novamente, a opinião de *Guerra* (2016), quando salienta que uma maior aposta da CNPDPCJ na formação poderia contribuir para uma intervenção mais qualificada das ECMIJ, designadamente ao nível da assunção de responsabilidades concretas na execução das MPP.

Likert de cinco pontos⁶¹³ por intermédio da qual procurámos perceber qual frequência com que as mesmas ocorrem nas CPCJ.

De acordo com os dados apresentados na figura 4.14, são em menor número (Ni=26) os profissionais para os quais as diferenças entre a prática realizada e aquela que seria desejável são pouco frequentes. Plasmando uma certa contradição com os dados até agora apresentados, verifica-se o predomínio de uma posição neutral nas três dimensões, sendo de realçar uma maior representatividade (52,9%) dos assistentes sociais a considerarem que, a espaços, se deparam com diferenças entre o tipo de intervenção realizada e aquela que em sua opinião deveria ser efetuada (dimensão A). Tendo presente o contexto socioeconómico de Portugal nos últimos anos, e apesar da sua menor frequência, dos colaboradores que afirmaram serem muito frequentes as diferenças, cabe destacar, por um lado, a dimensão conexas com os recursos (dimensão C), ou seja, para 44,7% dos colaboradores são muito frequentes as discrepâncias entre os recursos que as crianças e as famílias necessitam e os que lhes são fornecidos pelas Instituições e Serviços existentes na comunidade. Por outro lado, deve, também, ser referida a dimensão onde se sinaliza de modo mais claro a influência dos fatores exógenos no exercício profissional (dimensão B), visto na opinião de 38,8% serem muito frequentes os hiatos entre a intervenção a que se viram obrigados e aquela que gostariam de ter desenvolvido.

Figura 4.14 – Diferenças entre a Prática Realizada e a Desejável (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

As diferenças existentes entre a prática realizada e aquela que seria mais adequada, quer ocorram a espaços, quer sejam mais frequentes, dificulta a intervenção junto das crianças. O conteúdo dessas discrepâncias torna-se um pouco mais claro, a partir do momento em que os assistentes sociais nos informam sobre o *trabalho que gostariam de desenvolver com as famílias, mas que não lhes tem sido possível*

⁶¹³ 1 – nunca; 2 – raramente (pouco frequente); 3 – às vezes (ponto neutro); 4 – frequentemente; 5 – sempre (muito frequente).

realizar. Com exceção de duas situações, onde, evidenciando conformismo ou, de modo mais preocupante, desinteresse pelas funções exercidas, foi enunciado «nada a referir» e «nenhum». Nos discursos da maioria dos profissionais é visível a vontade de fazer algo mais, tanto em termos quantitativos, como qualitativos. Ao condicionar a interação entre o técnico e as famílias, a parca disponibilidade temporal emerge, mais uma vez, como um dos pontos críticos da intervenção. Consequentemente, para 36,8% dos assistentes sociais o desenvolvimento de um trabalho mais qualificado junto das crianças e das famílias, pressupõe algo mais do que contactos telefónicos e/ou convocatórias para sessões a realizar no gabinete. Quer dizer, só será possível de ser realizado com um acompanhamento mais frequente, assíduo, sistemático, que permita não só a deslocação, a presença no domicílio, uma maior proximidade, mas também uma melhor articulação com as diversas organizações de modo a aproveitar as sinergias existentes na comunidade.

Relativamente a estas questões, no art.º 82.º-A, a LPCJP define de um modo claro quais as funções a serem exercidas pelos comissários, mas o que os discursos revelam é a impossibilidade da operacionalização cabal das mesmas. No que ao acompanhamento em concreto diz respeito, interessa convocar o art.º 4.º da mesma Lei, segundo o qual a responsabilidade parental se consubstancia como um princípio orientador da intervenção nas Comissões, devendo, por isso, esta ser desenvolvida com o objetivo, entre outros, de os pais assumirem os deveres em relação aos seus filhos. É aqui que reside um dos maiores problemas identificados por este estudo, ou seja, a maioria dos assistentes sociais, por falta de tempo, de formação especializada e/ou de recursos na comunidade, não consegue desenvolver com as famílias um trabalho qualificado ao nível das competências parentais⁶¹⁴. Por outras palavras, as ações de educação parental, mediação familiar ganham destaque entre o trabalho que gostariam de desenvolver, mas que lhes tem sido impossível realizar com as famílias – “reforço de competências parentais e munir as famílias de estratégias para lidarem com as problemáticas” (AS); promover uma “escola de pais, com formação a vários níveis: alimentação; higiene; regras; afetos; acompanhamento escolar, etc.” (AS); “não tem sido possível facultar sessões de mediação e terapia familiar, nem consultas de especialidade, designadamente de pedopsiquiatria, por não existirem no território (distrito) onde trabalho” (AS); “mais visitas no domicílio, mais reuniões para a sensibilizarão e capacitação das mesmas nas suas vidas e responsabilidades” (AS).

3.3 – Constrangimentos, Dificuldades e Potencialidades de Atuação

Não obstante as exegeses até agora desenvolvidas poderem, *de per si*, suscitar o debate e a reflexão sobre o fazer profissional, pensamos ser necessário avançar mais um pouco na análise, por intermédio da problematização de outras dimensões que, em última instância, nos podem apontar novas pistas sobre a prática labiríntica dos assistentes sociais junto de crianças.

⁶¹⁴ O processo de intervenção do assistente social com a família pode, segundo *Ferreira* (2009), ser subdividido em seis fases. Pelo que ficou dito, verifica-se ser na quarta fase que maiores condicionalismos se levantam à intervenção técnica, nomeadamente ao nível da “promoção e desenvolvimento de programas específicos de apoio e suporte à execução da medida (ex. programa de funções parentais)” (2009: 245).

Como tivemos oportunidade de mostrar, são significativos os estudos onde se conclui que a prática profissional mediada em crescendo pelas TIC, redundou não só, mas também em menos tempo disponível para a interação presencial, a construção de relações com as pessoas-alvo da intervenção do Serviço Social. Mas, no caso em concreto da informatização das CPCJ terão, igualmente, de ser pontuados como aspetos positivos o facto de a plataforma informática ter facilitado a recolha e a partilha da informação.

Estando cientes de a *informatização* ser um processo moroso, interessa, em primeiro lugar, perceber qual a *frequência com que é executada pelo gestor de processo* nas diferentes Comissões do nosso estudo. E, em segundo lugar, de que forma pode ter condicionado/facilitado o desempenho de outras funções, em especial as relacionadas com as famílias.

Os dados recolhidos⁶¹⁵ mostram ser esta uma tarefa realizada na maioria das vezes pelo próprio comissário, i.e., para 67% a informatização é efetuada com muita frequência pelo gestor de processo (frequentemente – Ni=20, sempre – Ni=37), sendo a moda de 5 ($DP=1,135$). As situações em que esta tarefa é realizada com pouca frequência pelo gestor, detêm a menor representatividade do conjunto (Ni=11), devendo-se acrescentar que nas mesmas a informatização é, normalmente, uma incumbência do apoio administrativo.

De modo mais significativo nas situações pouco frequentes, mas também nas neutras (18,8%) e com menor regularidade nas frequentes há outros elementos a coadjuvarem os comissários nesta função. Através da observação do quadro 4.7 podemos constatar que, de entre os mesmos, se destaca o apoio administrativo (21,2%). O reforço deste apoio constitui-se como uma condição essencial para a melhoria da intervenção das CPCJ, pois, ao libertar os assistentes sociais deste tipo de funções, irá certamente aumentar as probabilidades de desenvolverem uma intervenção mais qualificada.

Quadro 4.7 – Informatização dos PPP

	Ni	%
Presidente	5	5,9
Secretário	13	15,3
Apoio Administrativo	18	21,2
Comissário a 100%	6	7,1
Outro	6	7,1

Fonte: Elaboração própria.

Em 7,1% verifica-se uma distribuição não equitativa dos processos a informatizar, sendo esta função atribuída ao comissário a exercer funções em regime de tempo completo. Vários dos participantes do grupo focal informaram ser esta a regra nas suas Comissões. Não só são eles a gerir a maioria dos processos, mas também a colaborar na informatização dos processos geridos por outros comissários.

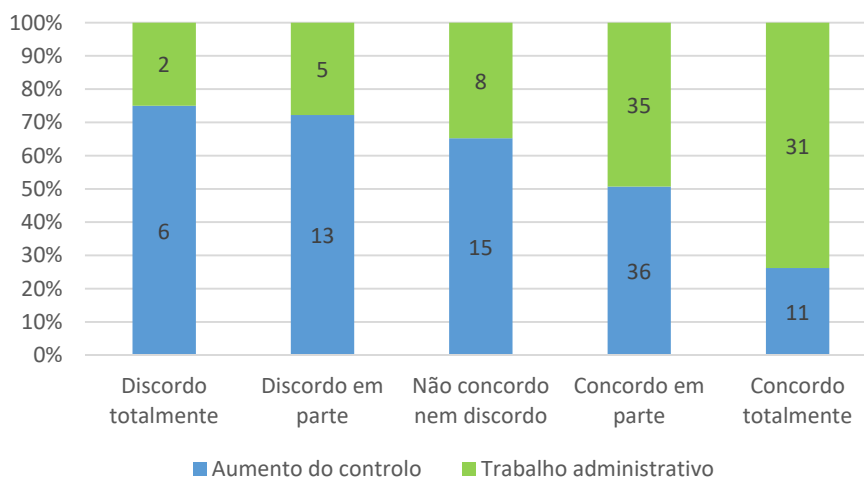
⁶¹⁵ Com o recurso a uma escala de Likert de cinco pontos: 1 – nunca; 2 – raramente (pouco frequente); 3 – às vezes (ponto neutro); 4 – frequentemente; 5 – sempre (muito frequente).

Embora não conste das suas funções, foram, igualmente, mencionadas situações onde tanto o Presidente (5,9%), como o Secretário (15,3%) colaboravam na informatização de modo a melhorar a eficiência dos recursos. Por fim, com um valor percentual de 7,1%, foram referidas situações onde a introdução dos processos na plataforma informática cabia ao comissário que, no momento, tivesse mais tempo disponível.

Com relação ao modo como o *tempo despendido na informatização dos PPP* influencia o exercício profissional, 62,4% não consideram o mesmo despendido na medida em que acaba por facilitar o trabalho desenvolvido na CPCJ. Mas, este ponto de vista não invalida uma perspetiva crítica, visto, por um lado, condicionar o desempenho de outras atividades (65,9%) e, de modo mais premente, por outro, diminuir o tempo disponível para trabalhar com as crianças e as famílias (69,4%). Na sequência do debate ocorrido na sessão do *focus group*, ficou patente que, para alguns profissionais, o recurso às TIC e/ou a instrumentos de avaliação estandardizados no decurso do contacto entre o assistente social e a família ou a criança, complexifica significativamente não só a recolha de informação facultada pelo olhar e, por conseguinte, uma avaliação adequada, mas também a construção da relação entre os atores em presença. Face a isto, há que fazer «escolhas», fazer os registos, informatizar enquanto decorre o encontro com as consequências negativas daí advindas ou, então, optar por realizar essa tarefa posteriormente o que, também, conduz a um acumular do trabalho. Genericamente, os assistentes sociais (sempre que lhes seja possível) optam pela segunda alternativa: “como é que se faz uma entrevista a uma criança de seis anos? Uma criança que, nós sabemos, é batida pela mãe e esta lhe diz – come isso tudo se não eu parto-te os dentes todos. A miúda está comigo, e por muito má que a mãe seja ela nunca na vida me vai dizer que a mãe lhe disse aquilo. É pai, é mãe, pode ser um monstro, mas é-o para nós, não o é para ela. Como é que se vai com uma folha, uma grelha desconstruir isto numa criança de seis anos, de cinco ou de quatro? Não é possível, agarramos nela e vamos brincar. Ainda há pouco tempo estive 1h30 a brincar com uma miúda..., na cozinha, ela fazer o comer, a dar o comer na boca aos bonecos. Mas depois retive aquelas imagens todas e analisei-as em conjunto com uma psicóloga. Ou se trabalha assim ou, então, esqueçam” (COM 2); “não concordo que estejamos a atender a família com o computador à frente. Não consigo. Eu tenho os meus registos da ação social muito atrasados, porque eu não consigo estar com a família e a inserir as informações no computador. Para criar uma relação, para perceber e trabalhar com a família eu não posso ter um computador à frente. Isso pode ser feito *a posteriori*, mas é preciso tempo” (COM 5).

Esta perspetiva crítica sai reforçada ao tomarmos em consideração outras duas dimensões, nomeadamente os contributos da informatização para o aumento do: (i) *controlo sobre o trabalho realizado pelo Serviço Social*; (ii) *trabalho administrativo dos assistentes sociais*. A partir da leitura da figura 4.15 é possível afirmar, em primeiro lugar, que a maioria dos assistentes sociais concorda⁶¹⁶ que a informatização das CPCJ propugnou tanto o aumento do trabalho administrativo (77,7%), como o controlo sobre as práticas (55,3%).

⁶¹⁶ Tomando por base uma escala de Likert de cinco pontos: 1 a 2: discordância; 3: neutralidade; 4 a 5: concordância.

Figura 4.15 – Influências Negativas da Informatização sobre a Prática Profissional (Ni; %)

Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, apesar de a moda ser de 4 (concordo em parte) em ambas as dimensões, existe uma heterogeneidade maior nas respostas relativas ao aumento do controlo ($DP=1,138$), do que nas respeitantes ao trabalho administrativo ($DP=0,977$). Podendo-se, portanto afirmar, por um lado, que o tempo despendido na informatização de dados produz uma maior consciencialização dos técnicos em relação à sobrecarga do trabalho administrativo, consciencialização essa, visível não só, mas também por via da menor representatividade de posições neutras ($N_i=8$). E, por outro lado, que pelo facto de ocorrer de modo latente o controlo exercido por intermédio das TIC propugna uma menor consciencialização do mesmo, observável no conjunto das duas dimensões tanto pela maior representatividade posições discordantes (acima dos 70%), como da menor expressão nos técnicos a manifestarem uma total concordância (abaixo dos 30%).

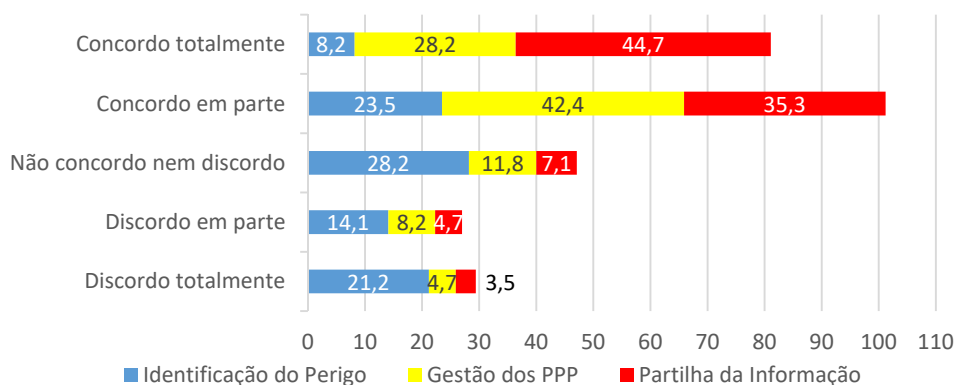
Ainda no respeitante ao tempo gasto com a plataforma informática, interessa dar conta que um dos problemas detetados pelos relatórios anuais da avaliação da atividade das CPCJ, foi a existência de discrepâncias entre as diligências realizadas nos PPP e a sua informatização. Neste sentido, por intermédio de uma escala de Likert (igual à enunciada supra), procurámos a ferir a frequência com que os assistentes sociais atualizam o registo informático em simultâneo com as ações desencadeadas no âmbito dos PPP. Os resultados obtidos vão de encontro aos detetados à escala nacional. Somente uma minoria (10,6%) afirmou atualizar as informações em paralelo com as ações desencadeadas no quotidiano. Ao acrescentarmos os profissionais segundo os quais esse registo é feito frequentemente, verifica-se que 35,3% o fazem de modo muito frequente, por comparação a 25,9% onde essa função é realizada com pouca frequência (raramente, nunca) e a 34,1% só às vezes (ponto neutro) é que fazem esse registo.

Ao promover a concatenação da informação, a informatização das Comissões produziu benefícios substanciais para a intervenção junto das crianças. Consequentemente, procurámos aferir a concordância dos profissionais relativamente a três desses supostos benefícios, designadamente os seus contributos para:

(i) a identificação mais precoce de situações de perigo; (ii) a melhoria da gestão dos processos nas CPCJ; (iii) uma partilha da informação mais eficaz entre as diferentes CPCJ.

As falhas na identificação precoce e, conseqüente, ação atempada perante as situações de perigo, foi um dos problemas recorrentemente sinalizado no sistema de proteção do Reino Unido. Esse problema, advoga-se, seria minorado com o recurso às TIC. No caso do nosso estudo, a análise da figura 4.16 permite verificar ser esta uma das questões em que os assistentes sociais possuem mais dúvidas, com 28,2% a optarem por uma posição neutra e 35,3% a não concordar que as TIC tenham contribuído para uma identificação mais precoce das situações de perigo vivenciadas pelas crianças. A posição inverte-se nas restantes dimensões, onde a maioria dos colaboradores concorda com os benefícios aduzidos por elas à intervenção. No que se refere à melhoria produzida ao nível da gestão dos processos, 70,6% dos colaboradores concordam ter sido a mesma uma realidade, sendo que, em 42,4% das situações, essa concordância não é absoluta. Devendo ser acrescentado, ter sido esta a categoria com maior número de respostas por parte dos participantes no estudo.

Figura 4.16 – Influências Positivas da Informatização sobre a Prática Profissional (%)



Fonte: Elaboração própria.

No que tange ao aumento da eficácia na partilha da informação entre as CPCJ, é esta a dimensão onde se verifica uma maior convicção em relação às mais-valias introduzidas pelas TIC no exercício de funções – foi a que mereceu maior concordância por parte dos profissionais (83%), devendo ser destacado o facto de 44,7% terem concordado totalmente com a mesma. A análise das medidas de tendência central vem corroborar o referido, visto para a primeira dimensão a moda ser de 3 (não concordo, nem discordo), para a segunda de 4 (concordo em parte) e para a terceira de 5 (concordo totalmente).

Entre os pontos positivos da informatização, podemos, então, referenciar a maior facilidade na partilhar da informação entre as diferentes CPCJ, a agilização na transferência de processos e a diminuição da duplicação processual. No entanto, em alguns estudos/inquéritos realizados no Reino Unido foram detetados problemas conexos com a natureza e qualidade dos fluxos de informação, que acabaram por colocar em causa o bem-estar das crianças acompanhadas. De acordo com *Munro* (2005), as críticas

direcionadas à intervenção do Serviço Social focavam-se, principalmente, na capacidade de avaliar adequadamente a informação partilhada. Não obstante a informação constante na aplicação ser importante para uma primeira apreensão dos contextos de perigo vivenciados pelas crianças, a mesma poderá ser avaliada de modo mais adequado, se complementada com a análise do profissional que, até aí, acompanhou o caso. Deste modo, solicitámos aos profissionais que nos informassem sobre a frequência com que contactavam os colegas no sentido de obter mais informações sobre a situação-problema transferida de outra CPCJ. A análise das respostas mostra ser esta uma prática recorrente, visto 77,7% afirmarem entrar em contacto com os colegas muito frequentemente (frequentemente – $N_i=26$; sempre – $N_i=40$) e 16,5% mencionarem comunicar com outros profissionais às vezes. Quanto às situações onde esses contactos são realizados casualmente, a sua representatividade é residual (3,5%). Estes dados permitem-nos afirmar que nos encontramos perante uma das boas práticas do Serviço Social, em razão do seu contributo positivo para o minorar de possíveis erros na análise, avaliação de informação perante a qual têm de ser tomadas decisões importantes.

Ao procederem a uma *avaliação global da utilização das TIC* nas CPCJ, a maioria dos assistentes sociais (55,3%) qualificam-no como razoável, sendo mais representativos (28,3%) os que os qualificam positivamente (bom, muito bom), do que aqueles (14,1%) que fazem uma apreciação negativa (mau, muito mau), tendo-se obtido uma moda de 3 ($DP=0,755$).

Segundo a perspectiva viriliana, sob os auspícios das novas tecnologias tem-se vindo a assistir a uma aceleração da experiência visual que transporta consigo mutações profundas ao nível da nossa perceção do *tempo* e do espaço (Menezes, 2010). Esta consciência não deve ser, no entanto, impeditiva da constatação importante de o tempo da criança ser distinto do tempo do adulto, daqui decorrendo necessariamente que, ao longo de todo o processo de intervenção, deve ser o seu tempo aquele a ser respeitado, não devendo haver escusas para que assim não seja. No entanto, um dos problemas que tem vindo a ser recorrentemente referido no âmbito do funcionamento do nosso sistema de proteção é o de o *tempo que medeia entre o momento da sinalização e o início da execução das MPP*, tempo esse que se revela, muitas vezes, demasiado longo para o assegurar do bem-estar e segurança das crianças – não nos esqueçamos que a criança não se eterniza, pelo contrário, rapidamente se torna adulto.

Desde a abertura do processo, os técnicos têm seis meses para aplicar as MPP. No presente estudo, obteve-se uma amplitude de 7, com o mínimo de 1 mês e um máximo de 8 meses. Entre o momento de abertura do processo e a aplicação de uma MPP, obteve-se uma média de 3,59 meses, sendo, no entanto, de sinalizar que a moda iguala o período máximo permitido por lei, ou seja, 6 meses ($DP=1,977$). Quando questionados sobre o tempo médio considerado ideal, alguns assistentes sociais advogaram dever ser o mais célere possível, mas, 42,4% indicaram 1 mês e, com menor representatividade (17,6%), 3 meses como o período adequado, tendo-se obtido uma média de 2,36 meses e uma moda de 1 ($DP=1,849$). Indo de encontro à prática concreta, para alguns profissionais o período ideal dificilmente é alcançável, não só dadas as dificuldades, por vezes, existentes no contacto com os progenitores das crianças, mas também devido à

complexidade inerente a algumas situações de perigo sinalizadas e ao facto de a maioria dos diagnósticos pressupor o envio de relatórios por parte de outros técnicos e/ou informações de diferentes entidades.

Vários estudos realizados em Portugal (Ferreira, 2009; Ruxa, 2013; Costa, 2014; Martins, 2015), sinalizaram a existência de *prazos pré-definidos* para a realização de tarefas e o *stress* por eles provocados, como um dos aspetos condicionadores da prática do Serviço Social. Relativamente a este aspeto, também, no nosso estudo se verificou uma menor representatividade (38,8%) dos assistentes sociais para os quais a imposição de prazos pelos serviços ou pelos tribunais não condiciona a tomada de decisões – “no meu dia a dia não sinto muito essa pressão dos Tribunais” (AS); “tenho tempo suficiente, e sempre que necessário ou quando ante uma situação urgente a minha entidade cede-me mais horas para a CPCJ” (AS); “temos pouco tempo para tanto trabalho, no entanto, dentro das nossas possibilidades procuramos decidir de forma sustentada, para garantir o superior interesse das crianças e jovens” (AS).

Com um valor percentual mais elevado, emergem os que declararam «nem sempre» (18,8%) ou «não» (34,1%) disporem de tempo suficiente para tomar decisões sustentadas, ponderadas, com base nas suas competências e valores profissionais – “os tempos definidos pelos tribunais associados ao tempo de que o técnico dispõe tendo em conta os seu volume processual, condicionam essas decisões” (AS); “não disponho de tempo suficiente para tomar decisões de forma sustentada de acordo com os princípios, valores, instrumentos, da profissão, na medida em que os serviços e tribunais não demonstram essa preocupação” (AS). No caso em concreto da análise e avaliação das situações de perigo, os prazos são, igualmente, apreendidos como condicionadores, visto, para 70,6% dos profissionais os mesmos poderem comprometer a realização de um diagnóstico adequado da situação, por contraposição a 22,4% segundo os quais isso não se verifica.

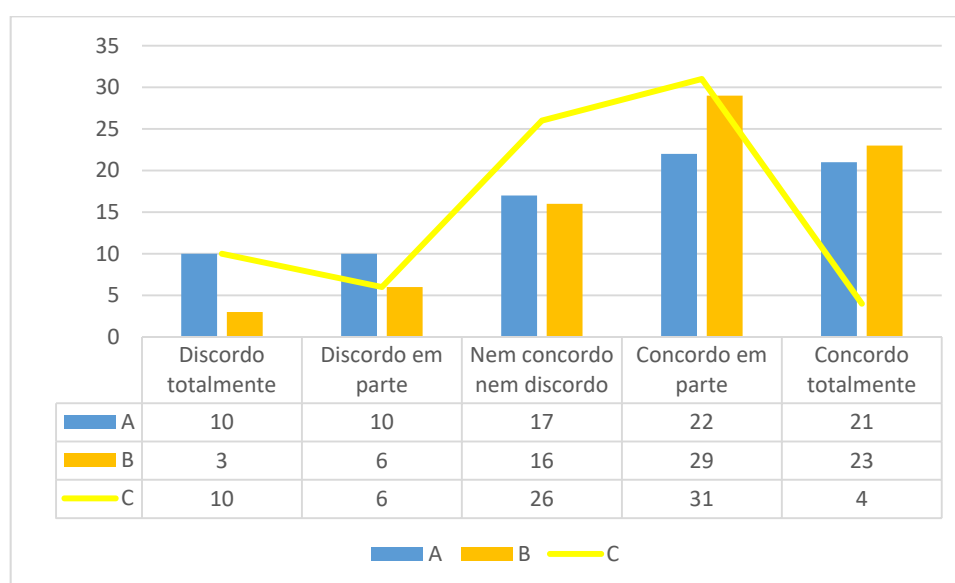
Convém realçar que os prazos em si não são, *a priori*, contraproducentes. Pelo contrário, são relevantes para a proteção das crianças. No entanto, devido ao excesso de trabalho acabam por aumentar o *stress* nos profissionais, i.e., “são importantes, não são é compatíveis com a intervenção exigida fruto do volume processual distribuído a cada técnico gestor” (AS). São reconhecidos como fundamentais pelos assistentes sociais, chegando mesmo a ser considerados como orientadores da ação. Mas provocam uma pressão acrescida devido à falta de tempo e/ou de recursos. Por um lado, quando, por exemplo, as informações necessárias à realização de relatórios não dependem somente do técnico, mas também da colaboração de terceiros ou os recursos necessários a uma dada situação não existem na comunidade – “o trabalho da CPCJ não é autónomo, nem individual, é sensível e dependente de vários setores e serviços que têm tempos, disponibilidades, recursos diferentes” (AS). Por outro lado, os assistentes sociais referem, igualmente, o *stress* decorrente da incerteza associada à tomada de decisões, i.e., o excesso de trabalho em conjugação com os prazos definidos para a realização de determinadas diligências, pode conduzir à realização de diagnósticos menos aprofundados, avaliações pouco consistentes que, em última instância, podem propugnar decisões menos adequadas – “a análise complexa de determinadas situações não é compatível com determinados prazos exigidos. Os mesmos criam *stress* atendendo a que [...] a análise célere da situação, pode não consubstanciar informação importante para a tomada de decisão adequada” (AS); “sensação de, por vezes, não estar a avaliar corretamente a situação” (AS); “os prazos podem ser um

constrangimento para uma tomada de decisão assertiva e correta, pelo que, sem dúvida alguma, nos causa bastante *stress*” (AS); “trabalha-se com a vida de crianças, logo se não existir tempo suficiente para uma avaliação completa pode-se estar a hipotecar o futuro das mesmas. Isso é grande fonte de *stress*” (AS).

Para terminar este ponto, interessa convocar novamente algumas das exegeses desenvolvidas sobre os impactos da racionalidade política neoliberal sobre as práticas profissionais (cf. Ponto 2, do *Capítulo II*). De entre os mesmos, vários autores (*Branco et all, 2011; Amaro, 2012; Carvalho et all, 2014; Granja, 2014; Pena, 2014; Ferreira, 2014, 2014-a*) sinalizaram a emergência de uma ação cada vez mais administrativa, burocrática e managerialista, mediada pela prestação de contas e obtenção de resultados, em gradual substituição do *know-how*, competências e valores, desde sempre associados de forma basililar ao exercício da profissão de Serviço Social. Relativamente a estas questões foi, então, de nosso interesse perceber como as *exigências de gestão dos serviços têm vindo a influenciar a importância* que, durante muito tempo, foi *atribuída às competências (interpretativas, analíticas, etc.) e à autonomia profissionais*.

Para isso construímos, então, uma escala de Likert de cinco pontos por intermédio da qual procurámos avaliar o grau de concordância dos assistentes sociais em relação a dez dimensões que, por sua vez agrupamos em quatro conjuntos. No primeiro, englobamos três dimensões que nos informam sobre o modo como os serviços apreendem as questões conexas com a gestão e de que forma isso pode influenciar a autonomia profissional: A) a minha entidade patronal tende a valorizar mais os assuntos de gestão; B) é dada cada vez mais importância aos indicadores de desempenho (benchmarking), do que às dimensões qualitativas da prática; C) as atividades de gestão limitam a minha autonomia. Através da observação da figura 4.17, constata-se que as três dimensões merecem a concordância da maioria dos profissionais, mas, com ligeiras nuances.

Figura 4.17 – Importância da Gestão e Autonomia Profissional (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Não obstante merecer a concordância de 50,6% dos profissionais, a maior valorização atribuída pela entidade patronal aos assuntos de gestão é a dimensão onde se verifica um maior número de discordâncias (Ni=20). Ao deslocarmos o foco do funcionamento do serviço/entidade como um todo para a prática profissional em específico, a concordância aumenta, visto a opinião de 61,2% dos inquiridos indicar que as dimensões qualitativas do seu exercício profissional têm vindo a perder importância face a indicadores de desempenho de natureza quantitativa; sendo de realçar, ter sido esta a dimensão em relação à qual mais colaboradores (Ni=23) manifestaram uma concordância total.

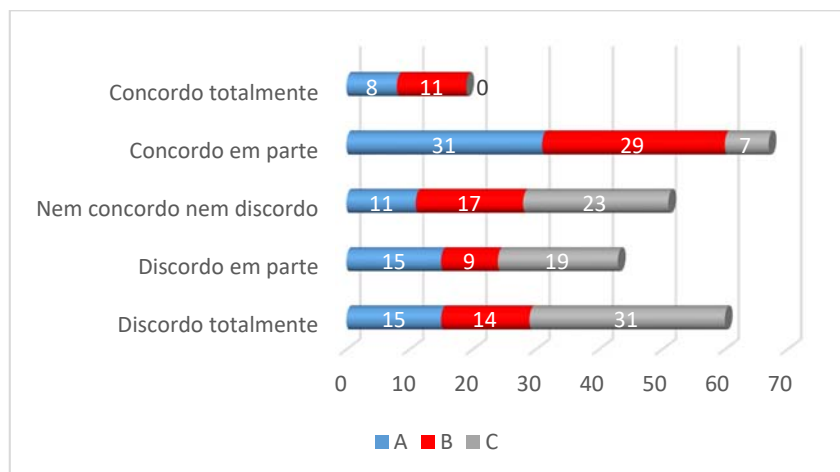
Um dos participantes no grupo focal explicitou de um modo clarividente esta dimensão, dando conta do incómodo que a mesma lhe causa no seu agir quotidiano – “eu não responde a números, porque lidamos com pessoas. Há muito trabalho que não se vê, não se quantifica. Obviamente que temos de respeitar a Lei, que nos diz que temos tantos dias para fazer um relatório e isso é possível de ser feito. Se... não nos envolvermos. Há pessoas que o fazem e até em menos tempo. Cumprem a estatística que o serviço lhes exige, não estou a criticar, são métodos de trabalho, são formatados para ser técnicos. Agora, o difícil é trabalhar a dimensão humana. Se nos envolvermos, se quisermos melhorar a situação dos miúdos, temos de trabalhar tudo, temos de envolver pessoas, criar redes, ser simpáticos quando, muitas vezes, não nos apetece ou não temos disposição. Temos de criar empatia, pois, só assim será possível cativar, envolver as pessoas” (COM 2). Quanto ao modo como as atividades de gestão podem influenciar negativamente o exercício profissional, no sentido de limitarem a autonomia do mesmo, é esta a dimensão perpassada por maiores dúvidas. Quer dizer, não só foi aquela com a qual menos profissionais concordaram (41,2%), como foi a que registou o maior número de posições neutras (Ni=26).

O segundo conjunto é constituído por duas dimensões, por via das quais procurámos apreender o aumento da regulamentação e, por consequência, do controlo sobre as práticas do Serviço Social em geral e do exercício das funções no âmbito das Comissões em específico: A) tem-se vindo a assistir a uma gradual subordinação da autonomia profissional a protocolos administrativos; B) por comparação ao passado, hoje em dia a prática do Serviço Social nas CPCJ encontra-se mais regulada. A análise dos resultados permite concluir que a maioria dos profissionais concorda com as duas dimensões. No entanto, verifica-se que, segundo a opinião dos mesmos, a regulamentação se tem feito sentir de modo mais premente nas Comissões do que nos seus serviços de origem, ou seja, por um lado, são mais representativos os profissionais (57,6%) a concordarem que, por comparação ao passado, no presente o trabalho nas CPCJ se encontra mais regulado, do que aqueles (51,7%) segundo os quais a autonomia profissional tem vindo a diminuir devido aos protocolos administrativos. Por outro, a primeira dimensão regista mais posições neutras (27,1%) do que a segunda (21,2%).

Interligando-se com o anterior o terceiro, conjugando três dimensões correlacionadas com a autonomia e o poder decisional, permite-nos conhecer um pouco melhor o controlo que os assistentes sociais detêm sobre o exercício da sua profissão: A) os assistentes sociais têm vindo a perder poder de decisão nos seus contextos de trabalho; B) eu gostaria de ter maior autonomia em questões relacionadas com a minha atividade profissional; C) as minhas decisões limitam a autonomia de outros colegas.

Pela análise da figura 4.18 é possível observar que ao nível do poder de decisão, 45,9% concordam ter o mesmo diminuído nos seus contextos de trabalho. Isto não invalida, no entanto, a existência de alguma representatividade do número de discordâncias (35,3%), podendo-se a partir daqui concluir que os assistentes sociais têm vindo a perder controlo sobre o seu saber-fazer.

Figura 4.18 – Poder de Decisão e Autonomia (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Seguindo esta tendência, quando questionados se gostariam de ser mais autónomos no exercício da sua profissão, 47,1% dos colaboradores concordam, sendo que, em 34,1% das situações, essa concordância não é absoluta.

As posições invertem-se quando o foco se direciona para o modo como a própria intervenção dos assistentes sociais pode influenciar negativamente a autonomia de outros colegas. 58,8% discordam que as suas decisões possam influenciar a autonomia de outros, dos quais 36,5% discordam totalmente. Com 23 respostas, foi esta a dimensão a registar o maior número de posições neutras. Como referimos supra, um dos condicionalismos sinalizados nas CPCJ prende-se com o tempo de espera que, por vezes, existe na receção de informações por parte de outros profissionais. Neste sentido, pensamos que, se os profissionais tivessem refletido sobre este aspeto, talvez a tendência das respostas poderia ter sido outra.

Por fim, o quarto conjunto é constituído por duas dimensões que remetem para o reconhecimento da importância da profissão por parte dos serviços/entidades: A) as minhas chefias tomam em consideração a minha opinião; B) as minhas chefias reconhecem o meu trabalho. Reportando uma perspetiva positiva da intervenção quotidiana do Serviço Social, os resultados obtidos mostram que segundo os colaboradores, apesar das tendências desveladas pelas restantes dimensões, para as chefias não só é importante a opinião dos mesmos (78,8%), como reconhecem o trabalho por eles desenvolvido (64,7%).

Ao fazermos uma análise de conjunto das dez dimensões, verifica-se que, com exceção da dimensão conexas com o modo como as decisões dos profissionais podem influenciar a autonomia dos colegas onde a moda obtida foi 1 (discordo totalmente), nas restantes dimensões a moda foi 4 (concordo em parte). Por sua vez, as medidas de dispersão mostram uma maior homogeneidade das respostas na dimensão conexas

com o tomar em consideração da opinião por parte das chefias ($DP=0,938$), por contraposição à valorização dos assuntos de gestão por parte das entidades patronais com respostas mais heterogêneas ($DP=1,339$). Por último, gostaríamos de dar conta das dimensões com as quais mais colaboradores concordaram, designadamente o tomar em consideração da opinião (78,8%) e do reconhecimento do trabalho realizado pelos assistentes sociais (64,7%), seguidas das dimensões relativas à valorização dos indicadores de desempenho (61,2%) e do aumento da regulamentação da prática nas CPCJ (57,6%).

3.4 – O Risco e o Perigo no Quotidiano Profissional

Estando cientes da contingência mediadora dos contextos de vida das crianças em perigo, facilmente se percebe que a avaliação dos riscos, pelo grau de incerteza subjacente à mesma, é uma tarefa árdua da incumbência dos assistentes sociais que trabalham nas CPCJ. Posto isto, no presente ponto, tomando por base os discursos dos atores no terreno, é nossa intenção captar o modo como os profissionais se têm vindo a relacionar com os riscos e a intervir face aos mesmos. Por outras palavras, não descurando o contexto socioeconómico português, busca-se problematizar a forma como as questões conexas com a apreensão, avaliação e gestão/regulação dos riscos se refletem nas práticas do Serviço Social com crianças.

Numa primeira aproximação a estas questões interessa, antes de mais, perceber qual o *entendimento que os assistentes sociais fazem dos conceitos de risco e perigo*, visto ser a partir do mesmo que toda a intervenção se vai desencadear. No entanto, apesar de a LPCJ exemplificar claramente as situações de perigo legitimadoras da intervenção, na experiência concreta nem sempre se revela fácil diferenciar o risco do perigo o que, em última instância, conduz a uma complexificação da intervenção. Essas dificuldades foram sinalizadas por alguns dos colaboradores do estudo, referindo a maleabilidade dos contextos em que as crianças se encontram inseridas ou o despoletar inesperado, abrupto de um evento perigoso⁶¹⁷ – “não é fácil diferenciar, em horas o risco pode passar a perigo. É necessária monitorização dos fatores de risco com regularidade” (AS); “por vezes é difícil fazer distinção destes conceitos, devido aos casos sociais serem muito diversificados e as situações se alteram com muita frequência” (AS); “a linha que separa o risco do perigo é, muitas vezes, ténue e muito complexa” (AS).

A diferenciação dos conceitos revela-se, então, importante, pelo facto de clarificar quem tem legitimidade (ou não) para intervir. Quer dizer, de acordo com a organização do sistema de proteção português a prevenção: primária – evitar a exposição a fatores de risco – é da incumbência quer das ECMIJ, quer da modalidade alargada das Comissões; secundária – eliminar ou remover fatores de risco – incumbe em primeira mão às ECMIJ; quando esta se revela insuficiente, ou seja, não só as crianças continuam expostas a esses fatores, como em resultado da sua dinâmica, interação e acumulação se encontram em perigo ou, se preferirmos, desprotegidas em relação ao perigo identificado, emerge, então, a prevenção terciária – remover o perigo, prevenir recaídas e minorar os seus efeitos (ação reparadora). Esta é da responsabilidade da modalidade restrita das Comissões – quando ante situações onde o grau de risco é tão

⁶¹⁷ Nem todas as situações de perigo decorrem necessariamente de uma vivência anterior de risco.

elevado ao ponto configurar perigo para as crianças, a intervenção é da exclusiva responsabilidade das CPCJ e dos Tribunais. No nosso estudo foram somente seis os assistentes sociais a fazerem depender a legitimidade da sua intervenção da diferença existente entre os conceitos⁶¹⁸: “risco está associado às entidades de primeira linha e perigo às CPCJ e Tribunal” (AS); “risco é um conceito [...], de intervenção prioritária para as ECMIJ; o perigo é uma ameaça [...] que exige a intervenção da CPCJ e Tribunais” (AS); “risco é uma situação inicial que deve ser trabalhada em primeira linha” (AS).

Como vimos, de acordo com o entendimento do legislador, a noção de risco é mais abrangente do que a de perigo, daí decorrendo o advogar da existência de situações de risco vivenciadas pelas crianças que, não obstante a problematicidade inerente às mesmas, não as coloca necessariamente em perigo. Deste modo, seis colaboradores do nosso estudo distinguiram os conceitos tomando por base este critério: “o risco é um conceito amplo, são situações que podem ou não levar a situação de perigo” (AS); “o conceito de risco é mais amplo e abrangente do que as situações de perigo. [...] Uma situação de risco a que um menor possa estar exposto (e.g. pobreza) pode ou não levar a uma situação de perigo (ex. maus tratos ou negligência). Determinados fatores de risco poderão, em determinadas circunstâncias, conduzir a situações de perigo” (AS); “risco é um conceito mais vasto, onde se pode integrar um maior número de famílias e onde nem sempre é necessária uma intervenção dos serviços, devido ao facto das famílias poderem fazer face a esses fatores (e.g. desemprego, precariedade económica), enquanto o perigo é algo mais limitativo que exige uma intervenção, imediata” (AS).

Deve-se acrescentar, como sinalizámos num outro lugar (Menezes, 2009), que a noção de risco é uma ideia moderna. Ela só pôde ser concebida a partir do momento em que o ser humano se libertou das forças que o condicionavam e passou a agir livremente. Neste sentido, o risco, pressupondo a transmutação do não mensurável e incerto em calculável e previsível, foi a forma de que os indivíduos se socorreram para se relacionarem com o futuro com o intuito de o colonizarem. No quadro desta argumentação, as probabilidades devem, então, ser apreendidas como uma estratégia de que nos socorremos para ilidir a nossa ignorância em relação aos acontecimentos futuros com consequências danosas (perigos). Seguindo este raciocínio, a gestão e a avaliação dos riscos (no **presente**) é um processo de atuação para lidar com os perigos e incertezas (do **futuro**), incertezas essas, que o humano busca diminuir por via das **probabilidades**.

No respeitante às probabilidades, houve 14 assistentes sociais que as associaram ao conceito de risco, no entanto, estas não são tanto de índole quantitativo (avaliação quantitativa do risco) mas, antes, de tipo subjetivo visto se sustentarem, essencialmente, na *perceção* que os profissionais possuem do risco (avaliação qualitativa do risco): “risco é a combinação da probabilidade da ocorrência de um acontecimento perigoso” (AS); “o risco está mais relacionado com a probabilidade de ocorrência de determinadas situações negativas/ desfavoráveis em vários domínios (psicológico, social, saúde, etc.). Pode ser individual, familiar, coletivo e pode vir a consubstanciar uma ou várias situações de perigo” (AS); “risco é a probabilidade de

⁶¹⁸ Devendo, no entanto, acrescentar-se terem sido vários os colaboradores a remeterem para o definido legalmente, sem especificarem em concreto a diferença entre os conceitos.

ocorrência e da consequência de um determinado evento perigoso” (AS); “o risco é a probabilidade de um perigo acontecer, deve fazer-se prevenção” (AS). Este último excerto é importante, na medida em chama a atenção para a prevenção. Isto é, os riscos sendo não só, mas também um constructo social, pressupõem uma consciencialização em relação aos mesmos. Esta, por sua vez, desvelando um determinado posicionamento, gera a necessidade de delinear e implementar políticas, programas e desencadear ações preventivas. Ao falarmos de prevenção estamos, no fundo, a falar de ações que no mesmo processo em que visam minorar os fatores de risco, buscam reduzir a probabilidade de ocorrência e da extensão de danos futuros.

A noção de risco transporta consigo uma dimensão de âmbito temporal, a ideia de futuro, ou seja, se aceitarmos que o risco potencia o perigo ou, se preferirmos, que o perigo já se encontra em potência nas experiências das crianças perpassadas por fatores de risco, a avaliação, gestão e a intervenção sobre os mesmos no presente procura presentificar o futuro de modo a evitá-lo. No fundo, pode-se afirmar que a intervenção visa antecipar a irrupção do perigo. Deste modo, também, no nosso estudo, foram vários os profissionais ($N_i = 16$) a dar conta da noção de risco enquanto perigo em potência: “o risco é quando o perigo está prestes a acordar, mas ainda não acordou” (AS); “as situações de risco implicam um perigo potencial” (AS); “risco é quando os direitos das crianças estão potencialmente em perigo” (AS); “risco são condições/fatores associados à criança ou ao contexto familiar/social e que podem influenciar ou potenciar as situações de perigo” (AS); “o risco é um perigo potencial ou futuro que ainda não se efetivou” (AS).

A compreensão do risco como perigo em potência facilita, por sua vez, a diferenciação em relação ao conceito de perigo. Este, ao ser percebido como uma ameaça à existência das crianças, traduz-se na objetivação ou, de modo mais adequado, na materialização dos riscos. Uma situação que remete, portanto, não mais para o futuro, mas para o presente e que exige uma ação protetora tendente a remover o perigo perante o qual a criança se encontra desprotegida. De acordo com os resultados obtidos, foi deste modo que 18 assistentes sociais estabeleceram a diferenciação entre os conceitos de risco e de perigo: “perigo é quando uma situação real já aconteceu (e.g. risco – absentismos escolar; perigo – abandono escolar)” (AS); “perigo – situação em que uma criança ou jovem se encontra, sendo uma ameaça para a sua vida e integridade física, psicológica, desenvolvimento e bem-estar” (AS); “risco é quando existe um fator isolado que pode condicionar o bem-estar de uma criança (e.g. viver em situação de carência económica); perigo é quando há uma conjugação de fatores de risco e se tornam não numa probabilidade, mas perigo efetivo para a criança que coloca em causa os seus direitos (e.g. ser abandonada)” (AS); “perigo é um estado mais concreto, é a situação em si, é a constatação de que a situação está a decorrer, de que a criança já está a ser vítima” (AS).

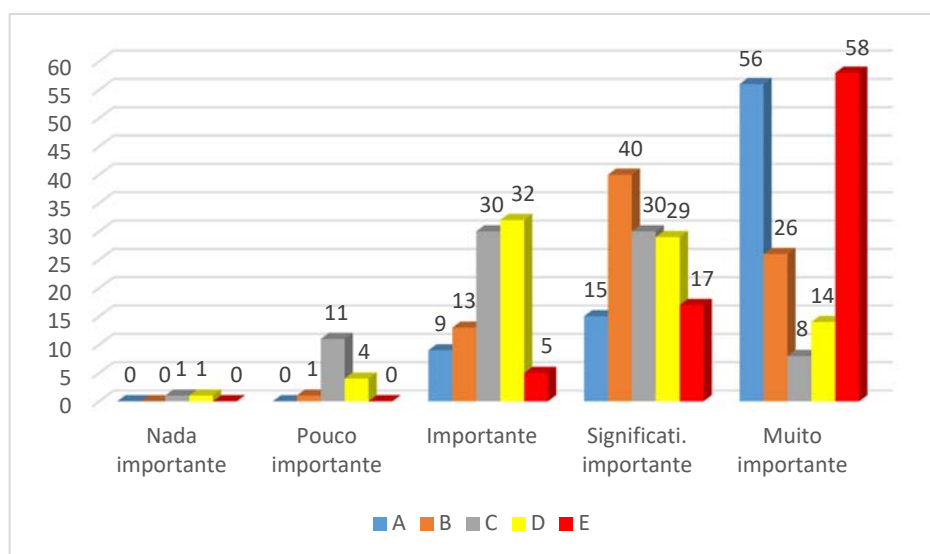
Embora não tenha sido sinalizada, pensamos ser interessante convocar a perspetiva de *Luhmann* (1993) relativamente a estas questões. Segundo este autor, os conceitos podem ser diferenciados tomando por base o ator da ação. Os riscos estariam, então, associados à ação do próprio e os perigos à ação de outros. Seguindo este raciocínio, por um lado, seria mais adequado falar de riscos, quando as consequências danosas fossem o resultado de decisões tomadas pelo próprio indivíduo, e de perigos nos casos em que as consequências resultassem de causas exteriores à vontade do próprio. Por outro lado, os riscos assumidos

pelo próprio indivíduo, podem constituir perigos para outros que lhe são próximos. Ao transpormos esta perspetiva para o nosso objeto de estudo, verifica-se, em primeiro lugar, que as ações/omissões desencadeadas pelos pais ou outros familiares no mesmo processo em que podem constituir um risco para os próprios, se transmutam num perigo para as suas crianças. E, em segundo lugar, que as potenciais situações danosas decorrentes de certos comportamentos adotados pelas crianças e/ou jovens, seriam o resultado de riscos por eles assumidos.

No concernente à **avaliação dos riscos** propriamente dita, sabemos da importância de que se reveste a recolha de informação. Mas, para a realização de um bom diagnóstico das situações experienciadas pelas crianças, não é suficiente a quantidade e diversidade de informação coligida, a qualidade do mesmo encontra-se, em grande medida, dependente do modo como essa informação for organizada, analisada e interpretada pelo assistente social. De acordo com *Munro* (1999; 2005), um dos erros usualmente cometidos pelos profissionais aquando das avaliações reside no facto de valorizarem menos determinadas áreas de informação, designadamente: A) a história de vida da família; B) os registos escritos que existem sobre o caso; C) as análises teóricas sobre situações similares; D) os resultados de pesquisas; por comparação a outras a que prestam mais atenção, nomeadamente: E) a informação mais recente, factual obtida nas entrevistas.

Assim, partindo do pressuposto de a maior ou menor **importância atribuída pelos profissionais às diferentes áreas de informação** nos poder informar sobre a plausibilidade da ocorrência de erros ao nível da avaliação, construímos uma escala de Likert de cinco pontos por intermédio da qual procurámos avaliar o posicionamento dos inquiridos relativamente às cinco áreas enunciadas. Os dados apresentados na figura 4.19, mostram que as cinco áreas são valorizadas pelos assistentes sociais, no entanto, verificam-se diferenças quanto grau dessa valorização.

Figura 4.19 – Importância Atribuída às Diferentes Áreas de Informação (Ni)



Fonte: Elaboração própria.

Constata-se que área de informação à qual é atribuída menor importância é a conexa com as análises teóricas sobre situações similares (C), visto ter sido a mais desvalorizada pelos profissionais ($N_i=12$), desvalorização essa que, em conjugação com os registos no ponto intermédio – importante – ($N_i=30$), perfaz um número de respostas superior à dos colaboradores que lhe atribuíram maior importância ($N_i=38$). Os dados relativos aos resultados de pesquisas (D), indicam que esta área é ligeiramente mais valorizada do que a anterior, registando o maior número de respostas do conjunto no ponto intermédio ($N_i=32$), foi-lhe atribuída uma maior importância por 43 profissionais.

Quanto aos registos escritos que existem sobre o caso (B), tendo sido somente desvalorizados por um dos inquiridos, podem ser considerados como uma área de informação à qual é prestada atenção aquando das avaliações, visto serem mais representativos os assistentes sociais a conferirem-lhe uma importância maior (77,6%). Tanto a história de vida da família (A), como a informação mais recente, factual obtida nas entrevistas (E) não obtiveram nenhuma resposta abaixo do ponto intermédio. Foram as duas áreas de informação mais valorizadas constatando-se, no entanto, uma ligeira supremacia da informação recolhida nas entrevistas face à derivada da análise das histórias de vida, tendo sido consideradas significativamente ou muito importante por respetivamente 88,2% e 83,5% dos colaboradores⁶¹⁹. A análise das medidas de tendência central vem corroborar o referido, visto para as áreas de informação A e E a moda ser de 5 (muito importante), para a B de 4 (significativamente importante) e, para C e D, de 3 (importante).

Não obstante os resultados irem de encontro ao referido por *Munro* (1999, 2005), i.e., a maior valorização atribuída à informação recolhida nas entrevistas (E), do que a proveniente de outras fontes, pensamos que os mesmos não permitem a conclusão de esta opção pressupor necessariamente a ocorrência de erros ao nível da avaliação, dado esta maior importância não implicar o ignorar de outras áreas de informação. Isto é, a informação obtida por via dos registos escritos (B) e, principalmente, através das histórias de vida da família (A), é considerada, pelos nossos interlocutores, quase tão importante para a realização de avaliações, como a recolhida por intermédio das entrevistas (E).

Os erros cometidos aquando da avaliação das situações vivenciadas pelas crianças, podem produzir consequências graves para aqueles cuja intervenção visa protegê-los. Tanto nos *falso-positivos*, situações onde o perigo se encontra ausente mas que, ao serem avaliadas como sendo de perigo, podem conduzir à retirada indevida da criança. E, de modo mais premente, na situação inversa de *falso-negativos* que, no pior cenário, pode conduzir ao dano mais grave para a criança, i.e., a sua morte. Embora não com a intensidade do Reino Unido, também, em Portugal, têm surgido, a espaços, na esfera pública críticas à atuação dos assistentes sociais no sentido da sua ineficácia na proteção das crianças. Em consequência, tem-se vindo a assistir em crescendo à adoção de práticas defensivas por parte dos profissionais que, com o intuito de

⁶¹⁹ Em relação à importância das histórias de vida, um assistente social do grupo focal tocou no cerne da questão: “nós temos que perceber efetivamente o que se passa, isto é fundamental. Não percebo como algumas situações são transferidas sem que tenha sido feita a trajetória de infância dos pais... perceber porque é que há maus tratos. Um pai para maltratar um filho é porque, talvez, o tenham maltratado e se ele vai maltratar aquela criança ela pode vir a ser um futuro maltratante. Portanto, tudo isto tem de ser pensado e quem está na primeira linha tem de ter consciência absoluta de que isto é preciso ser feito” (COM 2).

minimizar as consequências associadas aos *falso-negativos*, avaliam situações de risco como sendo de perigo, aumentando desta forma os *falso-positivos*. Destarte, questionamos os assistentes sociais sobre o modo como o *medo de se ver envolvido na morte de uma criança pode influenciar as decisões que tomam* no quotidiano do seu exercício profissional.

A análise dos discursos evidencia distintos pontos de vista. Em primeiro lugar, sinalizam-se dois posicionamentos menos representativos. Por um lado, segundo a opinião de 11,8% dos inquiridos esta foi uma questão sobre a qual não refletiram, afirmando que nunca a equacionaram ou, pelo menos, tentam não pensar nessa situação. Podendo ser apreendido como uma estratégia de defesa emocional face às situações com que lidam quotidianamente, esta posição torna-se complexa se encarada como um subterfúgio de negação face à probabilidade de uma criança poder vir a morrer. Por outro lado, 14,1% advogam não serem as suas decisões influenciadas por esse receio. De entre os mesmos, somente alguns justificam a sua opinião com base na consciencialização que têm vindo adquirir sobre a incerteza mediadora do seu agir quotidiano: “é um risco, o qual se tem de viver neste tipo de função, procurando fazer tudo de modo a evitar esse tipo de situação” (AS); “não influencia, eu já me consciencializei, pois, quem está numa CPCJ restrita tem de saber que pode acompanhar/encontrar todo o tipo de situações, mais ou menos graves” (AS); “não influencia mais do que nas restantes situações, pois, em todas elas influenciámos o projeto de vida das crianças, sem a certeza de as decisões serem sempre as mais corretas” (AS).

Em segundo lugar, com uma representatividade maior (30,6%), encontramos assistentes sociais para os quais a possibilidade de uma criança poder vir a morrer na sequência de erros de avaliação por si cometidos provoca alterações no seu estado emocional e influencia a tomada de decisões. Quer dizer, o medo associado a essa situação, por um lado, aumenta o *stress*, nervosismo, a pressão, ansiedade, preocupação, e a responsabilidade com que encaram o seu exercício profissional: “é um fator de *stress* e pressão para os profissionais” (AS); “é algo extremamente doloroso e difícil de gerir. Nestas situações é mais difícil estabelecer um equilíbrio entre a razão e a emoção, o que dificulta a intervenção” (AS); “ficamos apreensivos na execução das decisões” (AS); “o meu maior receio é fazer uma má avaliação que possa levar à morte de uma criança” (AS). E, por outro, acaba por influenciar (em maior ou menor grau) não só o modo como as decisões são tomadas, mas também o agir quotidiano dos assistentes sociais: “influencia diretamente qualquer decisão, mesmo que seja inconscientemente” (AS); “influencia em muito as decisões que tomo, na medida em que tenho consciência de que a vida de uma criança depende da intervenção de uma equipa da qual faço parte” (AS); “influencia tanto, ao ponto de tentar não ficar responsável por alguns casos” (AS).

Por fim, pode ser sinalizado um quarto ponto de vista com um valor percentual de 22,4%, onde as influências, apesar de não explicitadas, perpassam todo o discurso dos assistentes sociais. Em algumas situações, o medo repercute-se positivamente nas decisões e nas práticas dos profissionais nas CPCJ, dado instigar a “vontade de fazer mais e melhor” (AS). O âmago da intervenção mantém-se focado no bem-estar das crianças, havendo uma preocupação em *fazer bem as coisas* por forma a salvaguardar o seu interesse superior: “tentamos sempre fazer valer o bem-estar da criança e evitar situações mais constrangedoras” (AS); “as decisões que tomo são em função da proteção da criança e da sua situação em específico” (AS);

toda e qualquer decisão na CPCJ deve ser bem ponderada, tendo sempre em vista o superior interesse da criança” (AS). Noutras situações (mais representativas), o discurso evidencia de um modo clarividente a opção por práticas defensivas focalizadas mais no processo do que nos resultados. Mesmo estando, por vezes, conscientes de não estarem a agir da forma mais adequada, a preocupação prima dos assistentes sociais é a de *fazer as coisas bem*, seguindo todos os ditames, agindo em conformidade com o que está estipulado legalmente, não descurando, igualmente, a gestão dos riscos institucionais: “as decisões a tomar devem ser ponderadas e estarem devidamente circunstanciadas nos factos e no enquadramento legislativo” (AS); “sou mais radical no sentido de «vale mais a mais do que a menos» quando estamos na iminência de decidir uma retirada de uma criança à família, sou mais radical no sentido de ser «preferível a mais do que a menos»” (AS); “atitude muito prevenida relativamente à decisão a tomar, pecando, por vezes, por excesso de cuidados” (AS); “o profissional deve agir segundo a Lei, devendo os seus atos estar fundamentados e devidamente registados” (AS); “atuo sempre de forma ponderada e consciente que a CPCJ está a trabalhar da forma correta e prevista na Lei” (AS).

Em paralelo com o investimento na formação, a experiência adquirida ao longo dos anos fornece aos profissionais mais competências que os qualifica para uma melhor intervenção tendo em vista a promoção e proteção das crianças. Competências analíticas, interpretativas, mas também relacionais e/ou de comunicação, que se revelam essenciais tanto para compreensão das dinâmicas complexas inerentes aos contextos das crianças e famílias com que trabalham quotidianamente, como para a promoção de relações facilitadoras da cooperação e, conseqüente, envolvimento desses atores no seu processo de mudança. Devendo ser acrescentado que, de acordo com a opinião de *Munro* (1999, 2007), a experiência profissional aumenta as probabilidades do recurso às competências intuitivas aquando da realização de avaliações e tomadas de decisão.

Assim sendo, procurámos aferir a autopercepção dos assistentes sociais relativamente à ***importância das competências adquiridas por via da experiência profissional para a avaliação e gestão das situações de risco ou perigo*** vivenciadas pelas crianças. Como tivemos oportunidade de mostrar os colaboradores do nosso estudo já se encontram no mercado de trabalho há vários anos – 76,5% possuem, no mínimo, 10 anos de experiência e, em média, possuem mais de 15 anos; 60% encontra-se a trabalhar na CPCJ há, pelo menos, sete anos, tendo-se obtido uma média superior a oito anos de exercício profissional nas Comissões. A análise dos discursos permite concluir que a maioria valoriza as competências adquiridas em decorrência da experiência profissional, qualificando-as de importantes, muito importantes ou, em alguns casos, de fulcrais, decisivas, fundamentais. Por várias ordens de razão, são consideradas “determinantes para o bom desempenho profissional” (AS).

Desde logo, porque possibilitam uma gestão e avaliação mais competente das situações, visto a confiança adquirida ao longo dos anos permitir aos profissionais intervir não só de forma mais assertiva, célere, mas, principalmente, com maior rigor, ponderação contribuindo, assim, para “avaliações mais rigorosas e precisas das situações vivenciadas pelas crianças e jovens” (AS).

Na sua intervenção em prol da proteção das crianças, os assistentes sociais deparam-se quotidianamente com situações complexas, difíceis, emocionalmente stressantes, com as quais os profissionais a iniciarem funções têm alguma dificuldade em lidar. É a interação com estas experiências significativas, a capacidade de se adaptar às mesmas, de lhes saber responder no concreto, que vai permitir a obtenção de novos conhecimentos e o desenvolvimento de habilidades para enfrentar os desafios diários. Por outras palavras, segundo os inquiridos a maturidade profissional que foram ganhando ao longo dos anos, consubstancia-se como um elemento muito importante para a sua intervenção na CPCJ. No domínio emocional, contribuiu para uma maior serenidade, estabilidade, tolerância ao *stress* e um envolvimento controlado nos momentos em que há necessidade de tomar decisões: “vamos ganhando algum equilíbrio para lidar com as situações” (AS); “procuro criar uma distância emocional e ser mais racional nas decisões e medidas a tomar” (AS); “permite-nos ter uma visão mais abrangente das situações e distanciamento suficiente para conseguir avaliar, acompanhar e propor as medidas” (AS). Quanto à melhoria da autoconfiança, esta faz com que acreditem mais em si próprios e se sintam mais seguros na sua intervenção: “sem dúvida que a experiência profissional nesta área me permite avaliar e gerir as situações com mais segurança” (AS); “a experiência leva a uma melhor avaliação e a maior segurança na tomada de decisões” (AS); “muito importante, dá-nos mais segurança e, sobretudo, mais ponderação nas decisões” (AS).

A maturidade profissional espelha, de igual forma, o desenvolvimento de competências intuitivas que, em paralelo com um conhecimento aprofundado da comunidade, dos recursos aí existentes, dos fluxos comunicacionais e das interações sociais mediadoras da mesma, facilitam uma perceção mais abrangente dos contextos e das dinâmicas familiares das crianças acompanhadas pelas CPCJ. Os assistentes sociais conseguem, por um lado, discernir de modo mais adequado aquilo que é fundamental do acessório por forma a priorizar a intervenção sobre as situações mais urgentes: “são fundamentais para estruturar o que realmente importa na avaliação do processo” (AS); “fornecem-nos experiência e ensinam-nos a valorizar o que realmente temos que valorizar” (AS); “são muito importantes para o estabelecimento de prioridades de intervenção, para a identificação dos processos mais urgentes e para a salvaguarda do superior interesse da criança” (AS). E, por outro lado, fazer uma análise e avaliação mais corretas das situações presentes, dado terem como termo de comparação experiências significativas anteriores com as quais tiveram de lidar: “dão-nos mais conhecimento técnico para analisar determinadas situações que, numa primeira fase, podem parecer mais inofensivas do que na realidade revelam ser” (AS); “mais conhecimentos para perceber quando a de risco se pode tornar em perigo” (AS); “muito importantes, pois permitem-nos antecipar alguns desfechos possíveis” (AS); “a experiência adquirida permite uma análise consciente das situações e, por vezes, a comparação de intervenções entre situações” (AS); “a experiência possibilita o estabelecimento de analogias com situações semelhantes, permitindo prever desfechos e formas de intervir mais adequadas” (AS).

Alguns assistentes sociais salientaram, ainda, como a aquisição de competências conexas com a linguagem corporal (e.g. tom de voz, expressão facial, disposição das mãos/pernas, tiques...), constituindo-se como coadjuvante da interpretação dos discursos, os auxiliam na compreensão dos contextos e dinâmicas familiares: “a experiência ajuda-nos a conseguir realizar uma melhor avaliação – às vezes, sem que as

crianças necessitem de falar, conseguimos uma visão mais aprofundada e sensível” (AS); “com a experiência consegue-se perceber os discursos desmotivados e falseados e as suas incongruências” (AS); “a experiência permite-nos abstrair do discurso, conseguindo analisar as situações pelas reações e postura das crianças e famílias envolvidas” (AS). Um dos participantes do *focus group* explicou de um modo claro a importância devida por este tipo de competências – “temos de nos dedicar ao olhar, perceber os gestos, a postura corporal, os olhos, as lágrimas... Porque a carga emocional e social é tão grande, a vergonha, a expectativa, os nervos, a ansiedade é tão grande que, muitas vezes, a informação que nos fornecem é completamente enviesada. É aquilo que eu denomino de comportamento assente na «desejabilidade social», ou seja, as pessoas já estão tão instruídas que dizem aquilo que pensam que o técnico deseja saber, ouvir, levam um discurso construído sobre as suas vivências, os seus problemas. Eles estão do outro lado sempre a pensar naquilo que nós estamos a pensar deles e não a pensar neles próprios. E, se nós não estivermos atentos a tudo isso, por forma a desmontar esse desejo de aceitação para que não lhes tirem os filhos, não conseguimos que tomem consciência da sua verdadeira situação” (COM 2).

Não obstante a maioria dos discursos salientar o importante contributo das competências adquiridas por via da experiência profissional para qualificação da prática e, por consequência, para a gestão e avaliação das situações de risco e perigo vivenciadas pelas crianças, interessa, também, dar conta de algumas sugestões, preocupações que assolam os mesmos. Estas competências apesar de importantes não são, *de per se*, suficientes podendo mesmo, em algumas situações, levar a que sejam cometidos erros – “são importante, mas também podem dar uma falsa sensação de segurança. Muita experiência não faz de mim, necessariamente, uma boa técnica” (AS); “são muito importantes, embora não sejam suficientes para me dar segurança e tranquilidade no exercício das minhas funções” (AS). Logo, há que ter consciência que «o saber da experiência feito», «a vida como fonte de conhecimento», não elimina as dúvidas, devendo, por isso, ser complementado com o debate, reflexão em conjunto com colegas, a formação, o recurso à teoria e a observação dos valores por que se deve reger o Serviço Social: “são importantes, mas temos sempre que melhorar a informação e fazer formação” (AS); “a prática é importante, mas a ética, a humanização e a teoria têm grande importância nas avaliações e relações que se estabelecem com as crianças” (AS); “a experiência aliada à intuição fazem sempre a diferença na hora da atuação por parte de um profissional informado, mas devem ser associadas à formação contínua e ao gosto/preferência pela área, nunca descurando os valores éticos e deontológicos que devem reger e nortear toda a intervenção” (AS).

Nos últimos anos (2015-2017) os meios de comunicação social portugueses têm vindo, periodicamente, a colocar na agenda a intervenção dos serviços públicos junto de crianças em risco. Abordando situações concretas de que tiveram conhecimento, o fio condutor desses programas centra-se numa perspetiva crítica em relação ao sistema em geral e à ação dos assistentes sociais em particular. Evidenciando, essencialmente, o que de negativo ocorre, o debate mediático, sem conhecer em profundidade o sistema, critica-o utilizando como alvo principal os profissionais que nele trabalham, nomeadamente os assistentes sociais. Considerados, na maioria das vezes, os principais responsáveis, porque, devido a erros de avaliação cometidos, retiraram extemporaneamente crianças ou, em sentido

inverso, as mantiveram de modo negligente junto das suas famílias. Em 2017 os profissionais participaram ativamente nas redes sociais, procurando desconstruir este discurso de culpabilização, chegando mesmo a ter direito ao contraditório com a participação dos representantes da CNPDPCJ, APSS e do ISS IP num programa da RTP3, só que o mesmo revelou-se insuficiente. O que continuou a transparecer na opinião pública, foi uma imagem negativa da intervenção das Comissões e dos seus profissionais. Em face disto, justifica-se auscultar a opinião dos assistentes sociais, procurando perceber como é que *qualificam as críticas dirigidas ao sistema e aos próprios* ao nível das avaliações das situações de risco ou perigo e da proteção das crianças.

Quanto ao modo como as notícias e as críticas são apreendidas, a maioria dos assistentes sociais desvaloriza-as ou procura não as valorizar (o que, nem sempre, é fácil), qualificando-as de «pouco rigorosas», «injustas», «infundadas», «sensacionalistas» ou, mesmo, «desprezíveis», «horríveis», etc. No entanto, também, surgem opiniões a advogarem que as críticas, por vezes, são: (i) justas, devido a erros de avaliação cometidos pelos profissionais – “nalguns casos existirá, por certo, negligência por parte dos colegas” (AS); “reajo negativamente quando percebo que os assistentes sociais e o próprio sistema podem ser negligentes” (AS); (ii) construtivas, dado poderem servir de reflexão sobre o modo como funciona o sistema e a prática é desenvolvida. De acordo como um dos colaboradores, evidenciam a “necessidade de instrumentos de avaliação objetiva do risco/perigo” (AS); referindo, outro profissional, não ver “por parte das Entidades competentes vontade e ação para munirem os Técnicos de instrumentos úteis para acautelarem estas situações” (AS).

Para os assistentes sociais, tendo como objetivo implícito o lucro, por via do aumento das audiências, somente as situações onde é possível vislumbrar lacunas são mediatizadas, de modo sensacionalista, com o intuito de gerar polémicas, provocar inquietação social: “os meios de comunicação social querem é audiências” (AS); “para fazer notícias «apelativas», vale tudo” (AS); “a irresponsabilidade da comunicação social cria alarme social” (AS); “querem é «vender o seu peixe», através de notícias” (AS); “pena é que não se fala dos casos de sucesso” (AS); “só dão conta do trabalho negativo” (AS).

Será que as peças noticiosas plasmam a realidade? Segundo a maioria dos assistentes sociais, a resposta é um rotundo não – “as imagens são criadas por muito do que se vê na televisão. O mediatismo de um caso que pode não refletir em nada o trabalho de uma Comissão” (COM 1). Reproduzindo ideias-feitas, o senso comum, o que os conteúdos revelam é, isso sim, uma distorção da realidade derivada da não familiarização, falta de informação, ignorância, desconhecimento relativamente ao funcionamento do sistema de promoção e proteção e das especificidades da intervenção desencadeada no âmbito do mesmo: “fala-se muito acerca daquilo que não se sabe” (AS); “preocupa-me bastante a ignorância revelada pela maior parte dos profissionais da comunicação social” (AS); “falta de conhecimento da legislação da CPCJ, dos limites de intervenção do assistente social e da CPCJ” (AS); “refletem um grande desconhecimento das práticas profissionais dos assistentes sociais” (AS); “são sintomas da ignorância e do desconhecimento daquilo que é o trabalho e a responsabilidade destas entidades e destes profissionais” (AS). Um dos colaboradores explicitou, de um modo clarividente, a não compreensão do modo de funcionamento do sistema e do papel adstrito aos assistentes sociais: “no meu entender não se deve responsabilizar o assistente

social pela decisão tomada, mas analisar todo o sistema em que está envolvido. Importa salientar que o assistente social é sobretudo um perito, não o detentor da decisão final sobre um projeto de vida. O assistente social emite um parecer, sustentado e fundamentado numa avaliação criteriosa baseada no modelo ecológico de avaliação das necessidades da criança, das competências parentais e dos fatores familiares” (AS).

A análise do tratamento jornalístico das matérias em pauta reforça o até agora referido. Quer dizer, estando cientes de que as notícias não só são selecionadas, como construídas, a exploração do enquadramento jornalístico permite-nos perceber melhor o mediato do discurso, porque a “a promoção de enquadramentos por parte dos profissionais dos meios de comunicação social, mostra como, no processo de produção jornalística, os acontecimentos podem ser apresentados sob a forma de narrativas que não refletem apenas a realidade, mas uma perspetiva particular dessa mesma realidade, i.e., a visão do mundo do jornalista” (Menezes *et al*, 2016: 13). Consequentemente, para além das lacunas já enunciadas, para os assistentes sociais o enquadramento jornalístico das peças noticiosas revela-se problemático pelo facto de não recorrer a fontes diversificadas, desrespeitar a privacidade/anonimato das crianças: “envolve apenas uma parte e aparece nas famílias em momentos específicos e previamente preparados” (AS); “são analisados casos específicos, [...] sem chamar os intervenientes do processo/entidades para explicar os passos de um PPP e da intervenção da CPCJ” (AS); “só ouvem um lado do problema” (AS); “não há consideração pelo sigilo e verdadeira proteção das crianças” (AS); “é criticável a exposição que os *mass media* fazem de determinadas situações que envolvem crianças” (AS).

Problemático, também, porque, sabendo do importante papel desempenhado pelos *media* enquanto formadores de opinião, as narrativas por eles veiculadas ao colocarem a tónica no erro, no que corre mal, acabam por produzir uma representação mediática enviesada do funcionamento do sistema e do desempenho dos assistentes sociais na proteção das crianças. Os assistentes sociais reconhecem que há, como em todas as áreas, bons e maus profissionais, mais e menos qualificados, pois, “nem todos os técnicos têm perfil/capacidades, competências para integrarem uma CPCJ” (AS). Estão, igualmente, conscientes da possibilidade de cometerem erros nas avaliações e decisões que tomam, devido à incerteza mediadora do processo e aos condicionalismos com que se deparam no seu agir quotidiano: “é fácil uma situação de risco tornar-se numa situação de perigo” (AS); “muitas vezes há situações que fogem ao controlo” (AS); “os contextos familiares são muito variados e mutáveis e, por vezes, efetuamos visita parece estar tudo bem e de repente tudo muda. Nem sempre é previsível que ocorram alterações profundas nas famílias, no seu contexto por fatores internos ou externos” (AS); “o volume de trabalho e a exigência que os serviços impõem ao técnico, por vezes, prejudica o desempenho e a qualidade do trabalho” (AS); “a sobreposição/acumulação de funções, impedem um trabalho de maior rigor e eficácia e uma supervisão mais adequada” (AS); “grande parte dos jornalistas não sabe a realidade atual dos profissionais, a falta de recursos humanos e tempos que disponibilizam para poderem desempenhar o seu trabalho da forma mais correta possível” (AS).

Mas, não aceitam que os *media* «confundam a árvore com a floresta», reproduzindo para a esfera pública uma imagem negativa do sistema e dos assistentes sociais como se estes, fossem os principais e/ou

únicos responsáveis pela (des)proteção das crianças: “classificam uma classe profissional inteira com base em situações pontuais. Mancham a identidade profissional de uma classe” (AS); “preocupa-me que identifiquem os técnicos, independente da sua formação académica, como sendo todos assistentes sociais (como sabemos as equipas [...] são multidisciplinares), passando a imagem de que os assistentes sociais são todos incompetentes” (AS); “muitos dos colegas que estão nas CPCJ são educadores sociais, psicólogos, por vezes, a sua intervenção e visão é diferente da nossa, no entanto, para a comunicação social, e a grande maioria do público, são sempre os assistentes sociais os culpados” (AS); “considero que são críticas que não deveriam ser dirigidas aos assistentes sociais, na medida em que o sistema de promoção e proteção não é constituído maioritariamente por assistentes sociais e esse aspeto deveria ser devidamente esclarecido. O sistema é constituído por profissionais cooptados, por vezes, sem habilitação ou formação adequada para trabalhar na defesa dos direitos das crianças” (AS).

Apesar de alguns profissionais não se deixarem influenciar por este tipo de críticas, afirmando que o seu foco se continua a centrar naquilo que consideram ser verdadeiramente importante. Em alguns discursos transparece a desmotivação e a frustração pelo não reconhecimento público do seu esforço quotidiano em prol das crianças. Sentem-se injustiçados e indefesos, criticando o facto de não haver coesão, união entre os colegas, bem como uma organização (e.g. APSS?) que se constitua como a sua voz e os defenda na esfera pública: “os assistentes sociais têm culpa por não defenderem a sua especificidade profissional” (AS); “não temos uma prática regulada e não existe o apoio e a coesão entre os pares. Numa profissão onde existem fragilidades, a pressão, por vezes, distorcida da comunicação social gera instabilidade profissional, desmotivação, *stress* e dificulta a tomada de decisões” (AS); “preocupa-me, igualmente, a total e completa ausência de uma classe que se defenda perante a imagem negativa que dela é transmitida” (AS).

Como sinalizámos supra, para a maioria dos profissionais não só a sua autonomia profissional tem vindo a diminuir em decorrência da adoção de novos protocolos administrativos nos seus locais de trabalho, como na atualidade o trabalho nas CPCJ se encontra mais regulado do que no passado. Esta constatação não invalida, no entanto, a asserção de em Portugal, no que à avaliação dos riscos diz respeito, por um lado, continuar a prevalecer a racionalidade qualitativa, imprescindível para um desempenho profissional qualificado assente nas competências, *know-how* dos assistentes sociais e que, em simultâneo, atenta, respeita e compreende as dinâmicas familiares das crianças cujo sistema pretende proteger. E, por outro, do advogar da necessidade de se avançar um pouco mais na **construção e implementação de alguns instrumentos de mensuração dos riscos/perigos** que, sem colocarem em causa a sua autonomia, possam vir a auxiliar os assistentes sociais a melhorar as avaliações e, por conseguinte, as decisões que quotidianamente têm de tomar no âmbito do seu exercício profissional.

Relativamente a este assunto encontramos diferentes posicionamentos. Pouco representativos (Ni=5) são os profissionais que não concordam com a introdução de novos instrumentos pré-definidos para auxiliar na mensuração dos riscos. Não lhes atribuem relevância, afirmando que os mesmos iriam dificultar a recolha de informação aquando dos contactos com a família – “não considero importante porque cada

gestor tem a sua forma de atuar. Quando intervimos com pessoas não podemos sujeitar-nos a perguntas formalizadas” (AS). No âmbito do *focus group* encontramos opiniões similares, salientando um assistente social a importância das competências profissionais em paralelo com a experiência – “as grelhas são uma solução muito simples, não conseguem dar conta da complexidade dos casos. Não as utilizo e nem sei se as viria a utilizar. Para avaliar eu confio nos conhecimentos técnicos fornecidos pelas diferentes ciências, nos estudos que existem e faço formação” (COM 1).

Na opinião de 8 assistentes sociais não se justifica o desenvolvimento e a implementação de novos instrumentos, visto entenderem que possuem os questionários e entrevistas suficientes para a realização do seu trabalho de modo adequado – “já existem manuais, documentos, instrumentos e bastante material para uma intervenção de qualidade” (AS); “possuímos instrumentos de trabalho para uma intervenção adequada. [Deveria era haver um maior] investimento em formação contínua dos técnicos e maior proximidade da CNPDPCJ e do Ministério Público” (AS). No entanto, de entre os mesmos, alguns referiram não disporem de tempo suficiente para os aplicar com a regularidade desejada – “existem instrumentos muito úteis para a avaliação, mas, o que acontece, é que não existe tempo para os implementar” (AS).

Por sua vez, outro grupo de inquiridos (Ni=18) apesar de lhes atribuir importância, manifestam algumas dúvidas quanto à sua eficácia na diminuição dos erros que podem ser cometidos durante as avaliações. Desde logo, porque a avaliação em si envolve incerteza, o trabalho com pessoas e, em particular, quando as situações são complexas não facilita a realização de um diagnóstico isento de erros – “no social é difícil de medir, de fazer e de executar. Não é fácil mensurar pessoas, atitudes ou personalidades” (AS); “quando se trabalha com pessoas, é inevitável que, por vezes, existam erros porque algumas situações serão sempre imprevisíveis apesar de todo o acompanhamento” (AS). Podem ser úteis (principalmente para os profissionais mais jovens), mas não conseguem dar conta de toda a complexidade que perpassa o social, condicionando a recolha de informação – “os questionários, por vezes, não refletem a realidade e a verdade toda” (AS); “penso que facilita, mas não se consegue tipificar tudo” (AS); devendo, por isso, ser complementados por outras metodologias de análise e avaliação. Por outras palavras, para estes profissionais as entrevistas e os questionários, *de per si*, não conseguem solucionar o problema. Tão ou mais importantes são as competências detidas e que os assistentes sociais vão adquirindo com a formação e a experiência. Só conjugando estas duas dimensões é que será possível desenvolver um trabalho de qualidade em prol da proteção das crianças – “quanto mais saber empírico e pragmático existir nestas questões, menores serão as possibilidades de tomar decisões erradas” (AS); “a introdução de instrumentos pré-definidos pode apoiar a avaliação, ainda que de forma relativa. A diferença reside na forma (ir)responsável como se está na profissão e na função” (AS); “não basta, assim qualquer pessoa podia realizar a entrevista. É necessário saber técnico, experiência” (AS); “haver instrumentos que possam proteger o Técnico será sempre uma mais-valia. No entanto, estes, por si só, não são suficientes, tem que existir um diagnóstico o mais completo possível da família e da criança no contexto familiar e outros” (AS).

Opiniões similares emergiram aquando da realização do grupo focal, afirmando um dos participantes – “poderia haver mais instrumentos, mas o essencial é que existam alguns bons que nos ajudem a sistematizar a informação, porque se chegamos junto de uma família e utilizamos uma escala

onde as vamos encaixar e no final dá-nos um resultado... isso, para mim, é complicado. Deve haver os meios de diagnóstico, mas, depois, o diagnóstico final tem de ter sempre a componente do técnico. Com os mesmos indicadores, o resultado pode ser diferente, depende muito do suporte, do potencial da família, da capacidade de mudança e uma *checklist* não nos permite fazer este tipo de análise. Para mim seria subverter isto tudo” (COM 11).

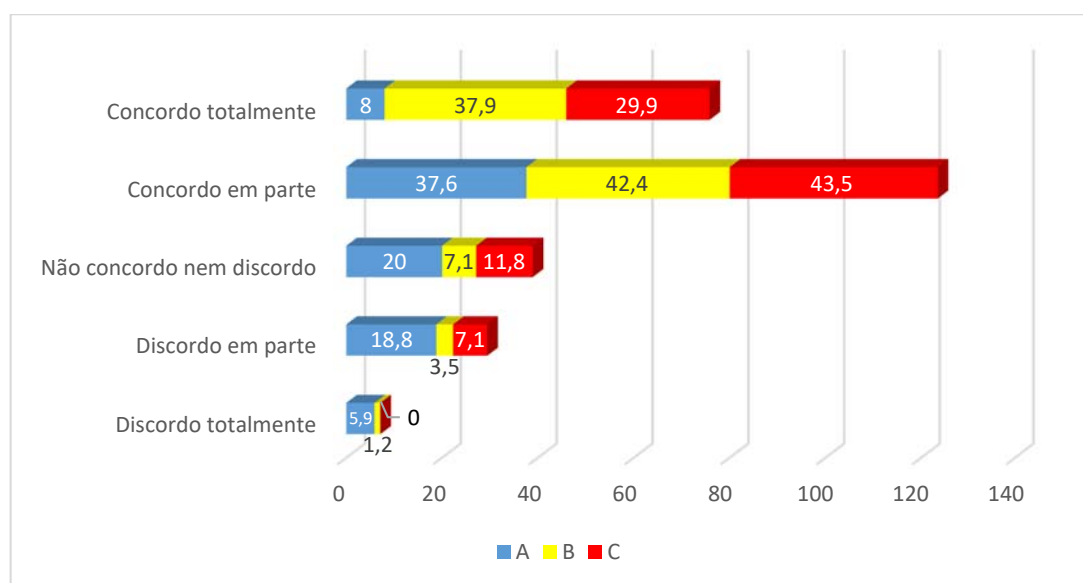
Por fim, um quarto posicionamento onde se engloba o maior número de colaboradores (Ni=35). Segundo os mesmos, a introdução de instrumentos pré-definidos seria «importante», de «extrema importância» ou, mesmo, «fundamental». Constituir-se-ia certamente como uma mais-valia para a proteção das crianças na medida em que, ao diminuir a subjetividade presente nas avaliações, poderia minorar os erros e, por consequência, não só sustentar, como qualificar a intervenção junto das crianças e famílias – “todos os instrumentos de trabalho são úteis para auxiliar na avaliação das diferentes problemáticas” (AS); “os instrumentos são sempre necessários para uma boa avaliação diagnóstica. É através deles que conseguimos obter informações essenciais e fundamentais para uma boa intervenção” (AS); “concordo plenamente com a introdução de outros instrumentos de avaliação para completar a avaliação que já se pratica” (AS).

Vários dos participantes do *focus group*, enquadraram, também, este posicionamento, advogando que a introdução de novos instrumentos poderia vir a contribuir para uma intervenção mais rigorosa: “ao nível da avaliação, por vezes, funciona um pouco o «bom senso». Há indicadores de que nos socorremos para fazer a avaliação, mas são utilizados de um modo subjetivo por cada técnico. Defendo que deveria haver alguns instrumentos que nos permitissem, pelo menos, justificar as nossas decisões e intervenções. Sem querer colocar em causa o profissionalismo da nossa equipa, penso que deveríamos caminhar para uma intervenção um pouco mais rigorosa” (COM 6).

Em alguns dos discursos transparece um pouco a ideia de uma certa solidão, receio na hora de tomar certas decisões, da adoção de procedimentos diferenciados em face de situações-problema similares, como se a opção por uma ou outra via se encontrasse única e exclusivamente dependente de critérios definidos pelo próprio profissional. Como já referimos, muitas das decisões são tomadas de forma colegial, mas ficamos com a sensação de que os assistentes sociais se sentiriam mais seguros se existissem orientações mais claras, comuns e transversais às diferentes Comissões relativamente à forma mais adequada de intervir, decidir em determinadas situações. No fundo, advogam que a introdução de instrumentos de avaliação mais padronizados, ao contribuir para uma maior uniformização, facilitaria e melhoraria a intervenção dos assistentes sociais junto das crianças e as suas famílias – “considero importante o uso de uma linguagem comum e instrumentos comuns a todas as CPCJ, que orientem a atividade do profissional e minimizem os erros cometidos” (AS); “as CPCJ e, especificamente os assistentes sociais, carecem de orientações mais concretas, de formação periódica e de instrumentos que qualifiquem e sustentem as suas intervenções e o seu trabalho” (AS); “esses instrumentos poderiam uniformizar as intervenções e ajudariam a uma análise mais objetiva da situação” (AS); “a definição de linhas orientadoras para a intervenção é determinante para que se não caia no livre arbítrio e se combata a solidão na intervenção que, não raras vezes, leva ao erro” (AS).

Com vista a aprofundar a compreensão da importância atribuída a estas questões pelos profissionais, contruímos uma escala de Likert de cinco pontos para avaliar o grau de concordância dos assistentes sociais relativamente a três dimensões, nomeadamente: A) as competências dos profissionais têm vindo a perder terreno a favor de instrumentos, normas estandardizadas para a avaliação do risco ou perigo; B) nas CPCJ deveria haver uma intervenção técnica com referenciais comuns de avaliação, de planeamento, de supervisão e de intervenção; C) deveria haver mais orientações (guiões de procedimentos) relativamente ao modo como os assistentes sociais deveriam desempenhar as suas funções nas CPCJ.

Figura 4.20 – Padronização da Intervenção (%)



Fonte: Elaboração própria.

Pela análise da figura 4.20 é possível observar que, apesar de para 45,6% dos assistentes sociais ao nível da avaliação do risco/perigo os instrumentos padronizados terem vindo, até certo ponto, a diminuir a importância atribuída às competências profissionais, é nesta dimensão (A) que possuem mais dúvidas, com 20% a optarem por uma posição neutra e 24,7% a discordarem que isso tenha ocorrido.

Corroborando o posicionamento plasmado supra relativamente à importância atribuída à introdução de instrumentos pré-definidos de avaliação das situações vivenciadas pelas crianças, verifica-se um claro predomínio dos inquiridos a manifestar a sua concordância nas restantes dimensões. Relativamente à dimensão C, 73,4% dos profissionais concorda com a necessidade de haver mais orientações para o desempenho de funções na CPCJ, sendo que, em 43,5% das situações, essa concordância não é absoluta. Relativamente à utilidade e premência de serem delineados e implementados referenciais comuns de intervenção (dimensão B), de modo a potenciar e melhorar não só a articulação interinstitucional (e.g. entre as diferentes entidades que integram as Comissões), mas também a ação dos técnicos por via da diminuição das dúvidas que perpassam o seu agir quotidiano e dos erros que possam daí advir. Foi esta a dimensão a merecer maior concordância por parte dos profissionais (80,3%), sendo de destacar o facto de 37,9% terem manifestado concordância total com a mesma.

No *Capítulo III* mostrámos como, do ponto de vista social, as políticas austeritárias se revelaram catastróficas para as famílias e crianças portuguesas. Analisámos, também, no presente capítulo, os impactos dessas medidas sobre os agregados familiares e as condições laborais dos assistentes sociais. Destarte, sabendo que os assistentes sociais se encontram entre os agentes mais bem posicionados para captarem as consequências humanas do período em análise, revelou-se pertinente auscultar a sua opinião acerca das repercussões sobre as situações que acompanham no âmbito das CPCJ. Explicitando, solicitamos aos assistentes sociais que refletissem sobre o modo como *as políticas implementadas nos últimos anos no nosso país*, ao alterarem a estruturação e o funcionamento dos contextos familiares, *podem ter contribuído para a transmutação das situações de risco experienciadas pelas crianças em situações de perigo*.

Uma minoria dos colaboradores (11,8%) referiu, de modo incongruente, não existir qualquer tipo de correlação ou, evidenciando um pouco mais de reflexão, possuir algumas dúvidas quanto ao modo e intensidade com que o contexto socioeconómico pode ter influenciado o aumento das situações de perigo. De entre os últimos, para dois colaboradores essa correlação pode existir, mas, nem sempre se assume como a causa principal – “poderá afirmar-se em parte, mas não vejo isso como uma verdade única/absoluta” (AS); “as políticas de austeridade influenciaram e alteraram a estruturação e o funcionamento nas famílias. Contudo, parece-me que não são as verdadeiras causas das situações de perigo” (AS). Próximo desta leitura, dois outros discursos salientaram, por um lado, a multicausalidade subjacente ao risco/perigo e, por outro, a não obrigatoriedade de uma relação necessária entre a posse de recursos e uma parentalidade positiva – “em parte as políticas de austeridade poderão potenciar que ocorra um agravamento das situações. No entanto, são situações multifatoriais e só assim devem ser analisadas” (AS); “há várias mudanças que ocorrem em períodos muito próximos. Mais dinheiro não significa melhor definição de prioridades de vida e maior capacidade parental” (AS).

Não obstante, para a maioria dos profissionais (55,3%), as políticas de austeridade contribuíram, em maior ou menor grau, para o aumento das situações de perigo. Embora reconhecendo que “as situações de risco e perigo são comuns a todos os estratos sociais” (AS); sinalizaram o facto de a precariedade económica aumentar as probabilidades de a criança se encontrar em perigo – “a maior parte das crianças sinalizadas estão integradas em agregados com carências e/ou fragilidades económicas” (AS); “verifica-se que a ausência de recursos financeiros bem como de um trabalho formal e regular que permita à família ter a sua autonomia e independência, coloca as crianças em risco/perigo, em especial nas situações de negligência” (AS); “famílias com maior carência económica são mais vulneráveis ao risco” (AS). No fundo, advogam que as situações de desemprego a par com os cortes nas prestações sociais, nos apoios às famílias, ao propugnarem a diminuição de recursos (aumento das famílias endividadas) ou, nos casos mais graves, a total ausência de qualquer fonte de rendimento, aumentaram significativamente a vulnerabilidade e perturbaram o normal funcionamento da família, designadamente ao nível:

- (i) das relações estabelecidas entre os diferentes membros do agregado familiar – “as famílias cada vez têm menos tempo para os filhos, pois, veem-se obrigados a terem mais que um trabalho para poderem assegurar as necessidades e [...] as crianças acabam por ficar entregues a si próprias” (AS); “os pais têm que ter vários

- empregos e vive-se muita insatisfação” (AS); “a falta de condições económicas dos pais obrigou-os a arranjar outros trabalhos, a ocupar mais o tempo para poderem colmatar essas diferenças e, logicamente, isso refletiu-se no tempo que passam com as crianças. E, estando as crianças mais tempo sozinhas, o risco é maior” (COM 2);
- (ii) emocional – “as pessoas andam insatisfeitas, sem emprego, com muitas despesas, há muita gente desesperada” (AS);
- (iii) da saúde – “acontece esta aproximação quando ao fator económico se associa problemas do foro mental” (AS); “considero que, também, os fatores comportamentais associados, por exemplo, a depressões, automedicação, consumos, poderão levar a estes agravamentos” (AS).

De acordo com alguns assistentes sociais, a conjugação de todos estes fatores, para além de ter contribuído para diminuição da qualidade de vida – “o fator económico (rendimento/trabalho) condiciona as condições de conforto e necessidades básicas (alimentação, habitação). Sem estas satisfeitas não existem expectativas de alcançar outras (educação, saúde, lazer). A população sobrevive mas não vive com qualidade” (AS); propugnou maior instabilidade familiar, avolumou os conflitos e os episódios de violência no agregado – “a falta de dinheiro leva a grandes situações de violência física e psicológica” (AS); “levam muitas vezes ao descontrolo, aos conflitos conjugais que as crianças presenciam” (AS); “a conjuntura do país teve consequências graves nos contextos sociofamiliares, com o aumento da violência e ruturas entre o casal que potenciaram as situações de risco e perigo” (AS).

Como já demos conta (aquando da análise das principais situações de perigo acompanhadas pelas CPCJ), na decorrência do debate, reflexões desenvolvidas no decorrer da sessão do grupo focal, ficou, igualmente, claro que para os assistentes sociais a crise e as políticas adotadas no nosso país ao contribuírem para o avolumar dos conflitos, o aumento da violência doméstica, bem como para o incremento das ruturas, divórcios acabaram, em última instância, por se repercutir negativamente nas experiências de vida das crianças: “somos um conselho do interior e aqui, talvez, o impacto maior foi o regresso de famílias que, vindas do litoral e das grandes cidades, procuraram na terra de origem dos seus pais um novo acolhimento. Começámos a ter alguns regressos devido a situações de desemprego, de divórcios onde não dava para continuar com a casa. Em algumas dessas situações verificou-se um avolumar dos problemas que, depois, acabaram por vir parar à Comissão” (COM 10); “houve separações que acabaram por ter consequências muito negativas sobre as crianças, devido à forma como os pais gerem a pós-separação (COM 1); “toda esta crise que vivenciámos teve influência no *modus vivendi* das famílias, conduzindo a algumas ruturas conjugais, muitas situações de divórcio que levaram a que as crianças fossem sinalizadas à Comissão” (COM 7).

3.5 – Questões e Dilemas Éticos no Agir Profissional

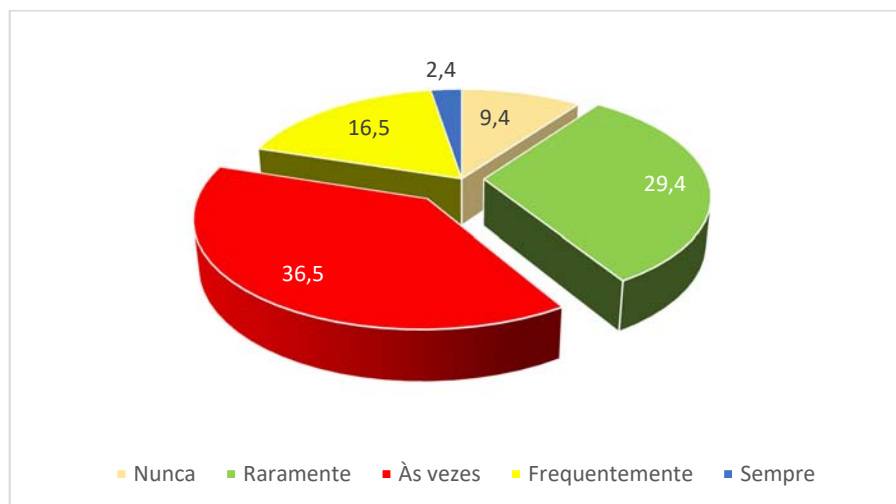
O Serviço Social é uma profissão que direta ou indiretamente trabalha com questões éticas, que se colocam com maior acuidade em períodos de recessão socioeconómica como o experienciado recentemente no nosso país. Assim sendo, e ao estarmos conscientes de no seu agir quotidiano o profissional se deparar com

condicionalismos sócio-económico-políticos, organizacionais, culturais, individuais, etc. que lhe impõem uma reflexão conexa com os valores orientadores da sua ação, interessa analisar as mediações éticas transversalmente presentes no Serviço Social. Consequentemente, no presente ponto, tomando como ponto de partida os olhares dos assistentes sociais, busca-se desenvolver algumas exegeses conexas com os dilemas éticos decorrentes da intervenção no sistema de proteção português e as estratégias desenvolvidas visando a resolução dos mesmos.

Visando uma primeira aproximação a estas questões, inquirimos os assistentes sociais no sentido de perceber qual a frequência (com o recurso a uma escala de Likert de cinco pontos) com que, no decorrer do seu exercício profissional, se deparam com *discrepâncias entre os valores orientadores do Serviço Social e os valores/interesses subjacentes à organização e funcionamento das suas entidades empregadoras*.

Os resultados obtidos (figura 4.21) mostram não ser a discrepância muito sentida pelos profissionais. Uma análise comparativa entre as diferentes categorias revela o predomínio do ponto neutro, com 36,5% a considerarem que se deparam a espaços – às vezes – com contradições entre os valores profissionais e os das suas entidades empregadoras. São, igualmente, mais representativos (38,8%) os assistentes sociais para os quais essa é uma situação pouco frequente, do que aqueles que a consideram muito frequente (18,9%). A análise das medidas de tendência central e dispersão vem corroborar o referido, tendo-se obtido uma moda de 3 ($DP=0,957$).

Figura 4.21 – Discrepância entre os Valores do Serviço Social e das Entidades Empregadoras (%)



Fonte: Elaboração própria.

Devido a constrangimentos vários, designadamente pessoais, institucionais e/ou do contexto, nem sempre é possível ao profissional realizar um trabalho que considere, moral e eticamente, o mais adequado. *Será que isso lhe causa desconforto? Que estratégias desenvolve quando se depara com essas situações?* Para 13 assistentes sociais esta foi uma situação que nunca ou raramente se colocou. De entre os mesmos,

podemos salientar como argumentos justificativos a resiliência profissional e o minorar dos condicionalismos com base nos procedimentos normativos – “nada impede que o faça e que realize o meu trabalho” (AS); “não me tenho deparado com essas situações. Se efetuado com clareza e rigor, o trabalho desenvolvido obedece a procedimentos claros que não colocam a ética em causa” (AS).

No tocante ao *desconforto*, apesar de o mesmo transparecer mediatamente noutros discursos, somente foi mencionado de modo explícito por 13 colaboradores, tendo sido referida a incapacidade, impotência para intervirem de acordo com os valores considerados mais adequados – “causa-me desconforto porque coloca em causa as minhas convicções e os modos de ver e olhar determinadas situações” (AS); “por vezes, o sentimento é de impotência e grande frustração” (AS); “sentimo-nos de pés e mãos atadas” (AS). Devendo ser acrescentado, tal como já sinalizado, que a incapacidade sentida do exercício da profissão de acordo com os valores orientadores da mesma pode ser causa de sofrimento moral.

Em alguns dos discursos os assistentes sociais objetivaram as situações geradoras desse sentimento de desconforto, nomeadamente quando:

- (i) o bem-estar da criança é colocado em causa ou possuem dúvidas se o seu interesse superior se encontra salvaguardado – “nem sempre o bem-estar da criança é considerado prioritário (AS); “no nosso desempenho profissional essa é uma situação que ocorre com frequência, nomeadamente quando os processos transitam para o tribunal e deixamos de poder acompanhar as crianças, sabendo que se mantêm, por vezes, com a família e em perigo” (AS);
- (ii) não se verifica a priorização das funções da Comissão – “há situações que têm urgência, contudo têm que passar para segundo plano, porque nos são exigidas tarefas que para os nossos superiores são mais importantes” (AS); “causa-me extremo desconforto quando me vejo obrigada a priorizar outros trabalhos em detrimento daqueles que considero mais importantes (AS);
- (iii) o volume de trabalho decorrente da acumulação de funções, impede o acompanhamento adequado das crianças e famílias – “por exemplo no acompanhamento de algumas famílias considero que se pudesse ser periódico os resultados seriam mais vantajosos para a mesma, mas é impossível ter disponibilidade para o efeito, devido ao volume de tarefas que disponho” (AS). Esta dimensão, também, foi abordada por vários participantes no grupo focal: “muitas vezes, eu sinto que deveria estar mais próximo, acompanhar mais, estar mais presente, deveria fazer outro tipo de acompanhamento, mas, muitas vezes, não é possível. E durante esse período pode acontecer algum problema e nós temos a consciência de que deveríamos estar mais próximos, pois não é através de um telefonema, de um contacto com o diretor de turma que se faz o adequado. Penso que o trabalho deveria ser diferente” (COM 7); “se o técnico estiver mais tranquilo na função que desempenha, consegue transmitir essa tranquilidade à família. Mas, se eu tenho duas ou três manhãs de atendimento na Comissão e tenho 30 processos para acompanhar, tenho de marcar atendimentos quase de hora em hora, não sendo possível, portanto, construir uma relação, realizar um bom trabalho. E isso chateia-me” (COM 5).

No que diz respeito às *estratégias desenvolvidas* pelos assistentes sociais visando o minorar dos condicionalismos supraditos, encontrámos quatro posicionamentos. Em primeiro lugar, sobressai uma aposta numa intervenção que vá de encontro aos valores associados à profissão do Serviço Social, i.e., estando conscientes de a qualificação da prática se encontrar, em grande medida, dependente da observância

desses mesmos valores, intentam que o seu exercício quotidiano se paute por um comprometimento ético-político com a proteção das crianças e a promoção do seu bem-estar: “as minhas propostas são sempre coerentes com a minha posição moral e ética” (AS); “procuro orientar sempre a minha intervenção de acordo com os valores éticos e morais da minha profissão” (AS); “faço os possíveis por fazer o que acho correto” (AS); “causa muito desconforto, mas procuro ser o mais profissional possível, apesar dos constrangimentos” (AS); “não abduco da minha ética profissional nem moral” (AS).

Em segundo lugar, para alguns profissionais, os conflitos advindos das dificuldades na efetivação de uma prática moralmente adequada, podem ser minorados por intermédio do aprofundamento de um trabalho em parceria. O apelo à participação, envolvimento e corresponsabilização das diversas entidades e da comunidade, o fruir das sinergias locais, consubstancia-se como a via encontrada para o ultrapassar dos condicionalismos pessoalmente sentidos – “solicito o apoio aos parceiros para lidar melhor com a situação” (AS); “nestas situações tento envolver outras entidades, profissionais ou elementos da comunidade que possam trazer mais-valias à intervenção delineada” (AS); “mobilização de outros recursos institucionais, no sentido de obter os resultados pretendidos” (AS).

Em terceiro lugar, sabendo que a existência de equipas multidisciplinares, estáveis e coesas alimenta e fortalece a ação das Comissões, para alguns assistentes sociais a solução passa por recorrer aos colegas expondo as situações de modo a que, com base no debate e reflexão crítica em conjunto, consigam realizar uma intervenção que se aproxime o mais possível do pretendido – “articulo frequentemente com a equipa de trabalho para troca de dúvidas e partilha de opiniões e se necessário em parceria com outras áreas do saber” (AS); “quando me deparo com essa situação tento refletir com a equipa sobre esse assunto em concreto, no sentido de ultrapassar esse constrangimento” (AS); “procuro pedir ajuda a outros profissionais que possam ter um maior afastamento dos casos e situações. Solicito até que possa existir mais um técnico no processo” (AS)⁶²⁰.

Por último, alguns profissionais investem no modo como as propostas de intervenção são apresentadas aos superiores hierárquicos, não só por via da gestão dos *timings* em que as mesmas são colocadas, como ao nível dos conteúdos, com a apresentação de indicadores, factos e argumentos que fundamentem o porquê de uma ou outra opção ser a mais adequada – “procuro recorrer a manuais técnicos que validem a forma de trabalho que entendo ser mais correta” (AS); “recurso a uma explicação bem fundamentada junto das entidades que colocam esses constrangimentos” (AS); “coloco em standby a proposta e apresento-a para apreciação num outro período útil, ainda que de forma diferente” (AS); “procuro argumentar e discutir o assunto, remetendo evidências e indicadores que sustentam a minha proposta/trabalho” (AS).

⁶²⁰ Os dados recolhidos não nos permitem afirmar se esta situação é (ou não) mais frequente. No entanto, pensamos ser importante sinalizar que, em pelo menos duas Comissões, os processos possuem um gestor e um cogestor. No decorrer do *focus group* os assistentes sociais consideraram ser esta uma boa estratégia, visto para além de proporcionar maior segurança, conforto aos profissionais, também, os pode defender (e às próprias famílias) quando em face de discordâncias relativamente ao que foi dito e/ou feito no decorrer da intervenção – “nos nossos casos, nós não decidimos nada sozinhos. Temos aqui uma coisa boa, todos os casos têm um gestor e um cogestor. Eu não faço quase nada sozinha, sempre que possível as intervenções são realizadas em conjunto e, raramente, tomo decisões sem o cogestor. E isso faz com que me sinta mais confortável” (COM 6).

Nas situações anteriormente apresentadas, o assistente social sabe como agir de modo a que a sua intervenção seja considerada moral e eticamente adequada, adotando estratégias várias por forma a evitar os conflitos com esses princípios ou, se preferirmos, ele sabe quais são os valores subjacentes à sua profissão e procura incorporá-los na sua prática. No entanto, no seu quotidiano vai-se deparando com situações em que as certezas escasseiam, onde, *aquando da avaliação*, nos momentos em que há decisões a serem tomadas, *as dúvidas subsistem* e se vê obrigado a responder à questão – *o que é que eu devo fazer?* Perante isto há que definir estratégias para solucionar o problema, dissipando as dúvidas e decidindo de modo fundamentado. A análise dos discursos torna patente a adoção de várias estratégias por técnico, que podem ser congregadas em dois conjuntos, designadamente estratégias coletivas de suporte e estratégias individuais de fundamentação.

Em relação às *estratégias coletivas de suporte*, estas podem ser subdivididas em quatro subgrupos. O primeiro, remetendo para o modo de funcionamento da modalidade restrita das CPCJ, foi referido por 68,2% dos colaboradores. Quer dizer, não descurando, por um lado, a constituição multidisciplinar e interinstitucional das equipas e, por outro, que muitos dos procedimentos e decisões são debatidos, discutidos de modo colegial em reunião conjunta da equipa, para a maioria dos profissionais é este o espaço ideal para colocarem, partilharem as suas dúvidas e auscultarem as opiniões, discutirem os diferentes pontos de vista (sustentados em conhecimentos de distintas áreas de formação) com vista a encontrar a solução mais adequada – “nessas situações, submeto ao escrutínio dos restantes elementos da comissão restrita” (AS); “na reunião restrita são expostas essas mesmas dúvidas e debatidas pelos elementos, a fim de se tomar uma decisão em conjunto” (AS); “como funcionamos no âmbito da CPCJ, temos oportunidade de debater sobre as situações e tentarmos obter uma decisão o mais ponderada possível. A troca de ideias fortalece a decisão” (AS).

No segundo (englobando provavelmente não só, mas também colaboradores com menor tempo de prática nas Comissões), para 17,6% a estratégia para a atenuação das incertezas, dúvidas passa pelo recurso aos conhecimentos de colegas mais experientes e/ou que já tenham lidado com situações similares (e.g. a trabalharem noutras CPCJ), bem como a técnicos detentores de saberes específicos numa determinada área ou assunto – “procuro alguém que me saiba ouvir e, com base no seu saber, dar o melhor de si para tentar ajudar-me a pensar” (AS); “discutir o caso com elementos com mais experiência em situações similares. [...] Solicitar avaliações e/ou pareceres de técnicos que poderão ser esclarecedoras da situação” (AS); “recurso a opiniões de colegas mais experientes” (AS).

No terceiro, incluímos os assistentes sociais (15,3%) que destacaram a importância do potenciar das parcerias e da rentabilização dos recursos e das redes da comunidade local. A sua proximidade com os contextos familiares das crianças confere-lhes outro tipo de conhecimentos, saberes que ao se constituírem como fonte de informação para o profissional se revelam, muitas vezes, essenciais para uma decisão mais adequada – “solicito a maior quantidade de informação possível da comunidade envolvente” (AS); “discuto o caso com técnicos da comunidade que acompanham ou acompanharam a criança” (AS); “mobilizo as

parcerias e/ou solicito a colaboração das ECMIJ que possam contribuir para a clarificação da situação” (AS).

Por fim, um subgrupo menos representativo (8,2%), onde os assistentes sociais referiram o recurso às chefias e/ou ao apoio, orientação disponibilizado pelo sistema de proteção português – “recorro ao nosso interlocutor regional e ao interlocutor do Ministério Público” (AS); “procuro auxílio junto dos técnicos da Comissão Nacional” (AS).

No tocante às *estratégias individuais de fundamentação*, de acordo com 11,8% dos inquiridos, num primeiro momento, devem-se realizar novas diligências (visitas domiciliárias, entrevistas...) no sentido de obter uma melhor perceção dos contextos e recolher a informação que permita fundamentar ou melhorar o diagnóstico anteriormente realizado. Num segundo momento, e após uma análise e reflexão aprofundadas, é necessário ponderar sobre as diferentes alternativas viáveis, procurando decidir com a menor margem de erro possível – “ouvir a criança/jovem. Na dúvida, tentar não tomar a decisão de imediato, decisões precipitadas são sempre más decisões” (AS); “uma das estratégias é rever o que já se realizou ao nível de intervenção, para uma melhor decisão” (AS); “falo com outros colegas, reforço leituras sobre o tema, procuro experiências idênticas” (AS); “aprofundo o diagnóstico, rumino a informação, formulo hipóteses e discuto o caso com outros profissionais” (AS).

Interessa acrescentar que as dúvidas mediadoras da intervenção do Serviço Social no âmbito do sistema de proteção e a necessidade de responder à questão sobre o que deve ser feito redundam, muitas vezes, na emergência de *dilemas éticos*. Estes surgem quando o assistente social não possui a certeza sobre qual a decisão mais correta a tomar numa determinada situação, porquanto, qualquer que ela seja, pode resultar em consequências indesejadas para a criança (*Sarah Banks apud Brigido, 2011*). Assim sendo, quando questionados se a experiência que foram adquirindo ao longo dos anos os ajuda a ultrapassar os dilemas éticos, 85,9% dos inquiridos responderam afirmativamente, por contraposição a 8,2% para os quais isso não se verifica. Quanto aos dilemas éticos propriamente ditos, solicitámos aos profissionais, por um lado, a *explicitação dos conflitos com que se deparam no seu quotidiano profissional* e, por outro, que refletissem sobre os *critérios e/ou as estratégias desenvolvidas tendo em vista a resolução dos mesmos*.

Alguns profissionais (Ni=9) não procederam à explicitação dos mesmos, afirmando não lhes “ocorrer nenhuma situação” (AS) ou, em outros casos, que não se têm vindo a deparar na sua intervenção “com grandes dilemas éticos” (AS); e, ainda, de modo mais complexo (quicá ignorando os mesmos), “ nenhuns”, “não existem” (AS). Quanto aos restantes, a análise dos seus discursos evidencia a existência de dilemas de vária ordem que podem ser agrupados em cinco categorias.

Numa primeira categoria enquadrámos os dilemas que podem surgir no âmbito da *relação mantida entre o profissional, a criança e a sua família*, podendo-se afirmar que a qualidade e a densidade das relações construídas depende, em grande medida, do modo como esses dilemas forem solucionados. Assim, evidenciando um certo conflito entre os seus valores, crenças enquanto pessoa (ou de outros membros da comunidade) e os valores, deveres inerentes à profissão de Serviço Social, alguns assistentes sociais mencionaram o receio de a construção, *a priori*, de representações negativas, preconceitos a respeito das

famílias poder influenciar a intervenção junto das mesmas – “rótulos, estigmatização” (AS); “evitar fazer juízos de valor e julgamentos” (AS); “o principal dilema ético prende-se com a forma como vejo a família e a forma como os outros a entendem” (AS). Outros colaboradores apontaram a dificuldade em manter um envolvimento controlado com as situações vivenciadas pelas crianças pelo facto não conseguirem separar – emocionalmente – de um modo claro a sua história de vida pessoal (e.g. a experiência de maternidade) com as vivências das crianças – “o facto de ser mãe e profissional, é difícil separar os dois quando se está a lidar com situações de crianças em perigo. Procuo separar os dois papéis o mais possível e deixar que um não interfira no outro, mas...” (AS).

No grupo focal, também, foi analisada esta dimensão, colocando-se a mesma, com maior acuidade, quando têm de decidir sobre se uma criança deve (ou não) ser retirada e no decorrer da sua execução: “para mim as decisões mais difíceis colocam-se quando há incumprimentos em relação ao APP e saber se aquelas crianças devem (ou não) continuar no seio familiar, porque, enquanto não tive o meu filho eu conseguia sentir as coisas de forma diferente. Mas, neste momento, considero que a retirada de uma criança é um trauma, principalmente para a criança. Para mim esse é o meu maior dilema, se devo ou não devo, em determinada situação, propor a retirada. É a situação que mexe mais comigo, principalmente desde que fui mãe” (COM 3); “e mais quando temos filhos, isto meche comigo. Quando não tinha filhos era mais fácil, faço essa comparação com os meus, como é que se sente aquela criança em que a GNR vai à escola para a retirar à família” (COM 8)⁶²¹.

Ainda dentro desta categoria, foi feita alusão à proximidade tanto profissional, como por via de relações interpessoais entre o profissional e as famílias acompanhadas, situação essa, principalmente presente em comunidades de menor dimensão – “conhecer quase todas as famílias com quem trabalho fora do contexto profissional” (AS); “dilema: exercício laboral no concelho de origem” (AS); “o dilema ético com que normalmente me deparo, deriva do facto de viver numa sociedade pequena, onde todas as pessoas se conhecem” (AS)⁶²².

Próximo dos anteriores, numa segunda categoria, surgem os dilemas conexos com o *quebrar (ou não) do sigilo profissional*. O problema coloca-se relativamente à gestão da informação que o profissional recebe da criança, da família ou de qualquer outra fonte. Pressupõe a não divulgação da mesma, no entanto, o assistente social possui o poder para decidir sobre qual, quando e a quem essa informação pode (ou não)

⁶²¹ Embora não explicitada enquanto dilema ético, outro participante do grupo focal fez alusão ao modo como a sua experiência de maternidade, ao aumentar a sua sensibilidade em relação às experiências vivenciadas pelas crianças, contribuiu positivamente para a sua intervenção na CPCJ: “ter tido um filho mudou a minha visão das coisas e ao nível da Comissão fez toda a diferença. Não quer dizer que temos de ser pais para desempenhar bem a nossa profissão, mas eu enquanto técnica antes defendia a aplicação de determinadas medidas, a partir do momento em que fui mãe fiquei desperta para outras questões e nestes momento o que defendia antes já não defendo da mesma maneira” (COM 6).

⁶²² Com o intuito de minorar estes dilemas, em algumas CPCJ (principalmente em meios mais pequenos) os profissionais não gerem processos de famílias, por eles, anteriormente acompanhadas ao nível da ação social: “apesar de as famílias se poderem sentir mais confortáveis, eu prefiro ter casos de Comissão que não acompanho ao nível da ação social. Prefiro saber o mínimo possível sobre o agregado, porque o que está para trás pode enviesar um pouco a nossa intervenção” (COM 6); “nós temos uma regra, os técnicos que acompanham ao nível da ação social, não gerem os processos dessas famílias na Comissão. Porque ao nível social nós estamos, por vezes, um bocadinho apegados àquela família e poderemos desculpabilizar certos comportamentos” (COM 11).

ser transmitida. Mas, na experiência concreta, para além de poderem ser legalmente obrigados pelo Tribunal ou por imposição de superiores hierárquicos, os assistentes sociais consideram que essa decisão nem sempre é fácil de tomar, visto poder trazer implicações para a segurança da criança, o grau de confiança depositado no técnico, as relações construídas com a criança e/ou a família, etc. – “o saber alguma informação premente e não a poder transmitir a quem seria importante” (AS); “quando a confidencialidade tem de ser quebrada, em função do superior interesse da criança. Podendo perder assim a confiança depositada pela criança nos técnicos” (AS); “a salvaguarda da confidencialidade da criança nas informações prestadas. O assistente social precisa de oferecer a garantia de que as informações fornecidas pela criança/jovem não serão divulgadas, desde que tal não implica um risco de vida ou exija a preservação da integridade física e psíquica da própria criança/jovem” (AS); “confidencialidade (sigilo profissional) e o conhecimento dos casos por ser residente na área de intervenção, tomadas de decisão e conflitos de interesses, são por vezes difíceis de contornar” (AS).

Ao refletirem sobre esta dimensão, os intervenientes do *focus group* levantaram a questão da adequação (ou não) de a família ser informada sobre as diligências desencadeadas pelos profissionais para obter informações sobre a mesma – “será que agimos bem quando recolhemos informações sobre a família, sem lhe dizermos que estamos a fazer isso?” (COM 10). Não se chegou a um consenso, porquanto, para alguns dos intervenientes é aconselhável que a família não só tenha conhecimento do recurso a diferentes fontes de informação, como, posteriormente, lhe sejam transmitidas as informações recolhidas. Enquanto, para outros, o assistente social deve obedecer ao dever de reserva de informação, principalmente, nos casos em que a quebra do mesmo possa colocar em causa o interesse superior da criança. Paralelamente, também, foi equacionada a informação a ser colocada nos relatórios elaborados pelos profissionais, tendo alguns participantes manifestado dúvidas se a transcrição de determinado tipo de informação (mesmo que com o intuito de beneficiar o agregado) poderá colidir com os parâmetros éticos – “por vezes sinto que, ao nível dos apoios económicos, tenho de expor demasiado a história das famílias. Quer dizer, nós propomos e vai a decisão superior e, por vezes, para justificar e conseguir esse apoio temos de nos socorrer de todos os argumentos, o que pode exigir a transmissão de determinado tipo de informação sobre a família. E, em certas situações, dou por mim a pensar – já disse mais do que deveria e isso revela-se complicado. Obviamente que o vereador sabe que deve obedecer ao sigilo, só que isto é um meio pequeno. Devíamos proteger mais estas famílias desfavorecidas mas, às vezes, para conseguir algo acabamos por as expor” (COM 11).

Os princípios orientadores da intervenção ínsitos na LPCJP, por um lado, e a consciencialização de as MPP em regime de colocação deverem ficar reservadas para os contextos familiares em que as mesmas se consubstanciem como a única solução de proteção para a criança, por outro, constituem-se como indicadores importantes para a intervenção. No entanto, a necessidade de decidir sobre se a proteção da criança deve passar pela sua manutenção no seio da família ou, pelo contrário, por ser retirada consubstancia-se como uma das decisões mais difíceis a ser tomada pelos assistentes sociais. Quer dizer, uma terceira categoria congrega os dilemas associados às incertezas conexas com as *retiradas (ou não) das crianças às suas famílias*. Apesar de decidirem com base no que consideram ser o mais correto, a decisão

não se revela fácil para os assistentes sociais não só devido às consequências que poderá ter para o futuro da criança, mas também pelo facto de poderem vir a ser responsabilizados no caso de algo vir a correr mal. Responsabilização essa que, em última instância, pode conduzir à adoção de práticas defensivas – “sobretudo nas situações de separação das crianças da família e colocação em acolhimento residencial, há sempre a dúvida se, a longo prazo, será o melhor. O raciocínio é que é melhor «falhar» por excesso de zelo, do que «falhar» por omissão” (AS); “o facto que ter que «retirar» uma criança do seu ambiente familiar é uma violência pessoal e profissional” (AS); “os dilemas éticos prendem-se com tomadas de decisões sobre a vida de terceiros. Nunca saberemos se as decisões tomadas foram as melhores, embora nós possamos entender que sim, naquele momento. São decisões que influenciam toda uma vida das crianças e das suas famílias” (AS).

As dúvidas e os dilemas que assolam os profissionais quando têm de decidir sobre a permanência ou a retirada da criança à família, foram amplamente discutidas na sessão do grupo focal. Dessa reflexão gostaríamos de destacar quatro aspetos. Em primeiro lugar, tal como nos colaboradores do questionário, também ficou patente que as dúvidas subjacentes à decisão acabam por propugnar a adoção de práticas defensivas por parte de alguns profissionais: “nós lidamos com pessoas, com famílias e podemos estar a comprometer o futuro, é muito complicado. Será que há mesmo perigo para retirarmos a criança? Mas, se não retiramos, se acontece alguma coisa. Há sempre o receio de algo poder correr mal, mesmo quando achamos que retirar é a melhor estratégia, que não havia outra solução, as dúvidas continuam a subsistir, é complicado de gerir, é desgastante em termos emocionais” (COM 8).

Em segundo lugar, estas dúvidas adensam-se quando, após a aplicação da medida, os profissionais se dão conta de a institucionalização não ter contribuído para o alcance dos objetivos pré-definidos, ou seja, nas situações em que os profissionais tomam conhecimento de que, na decorrência da institucionalização prolongada, as crianças se transformaram em jovens que assumiram comportamentos e/ou continuaram a experienciar vivências de risco/perigo: “também me sinto frustrada quando verifico que nem tudo está a correr bem com miúdos que foram institucionalizados. Começo a pensar que não estava bem com a família, mas também não está ali bem. E sabemos de histórias, de coisas que se passam nas instituições, principalmente em idades mais avançadas (e.g. nos Lares de Infância e Juventude) em que já não há colinho para todos, já não cabem todos no mesmo sofá. E aí fico com dúvidas se, apesar dos problemas, não estaria menos mal na família, mas com o nosso suporte, do que na Instituição” (COM 11).

Em terceiro lugar, para alguns dos participantes os dilemas decorrem não da decisão tomada – retirar a criança –, mas das circunstâncias em que a mesma ocorreu. Dito de outra forma, consideram ter agido do modo mais adequado no sentido de proteger a criança, no entanto questionam-se quanto à verdadeira necessidade de a criança ter sido retirada se tivessem havido os recursos, os apoios de que a família necessitava e o tempo disponível para realizar um acompanhamento qualificado conducente à remoção do perigo em que a criança se encontrava: “temos um caso em que acabamos por retirar a criança. Os pais estavam muito desgastados, era uma criança com algum nível de exigência ao nível do comportamento e não estava a ser educada da melhor forma. Neste momento estamos a considera-lo um caso de sucesso, mas eu pergunto-me se haveria necessidade de o ter retirado à família se houvesse uma

equipa técnica que trabalhasse esta questão com proximidade e regularidade junto da família. Se eu tivesse uma intervenção junto da família, dia sim, dia não, com aquilo que era necessário fazer, talvez não tivéssemos necessidade de ter afastado a criança da família” (COM 5); “no meu caso, as situações em que tive de colocar crianças em instituições, tenho consciência de que não havia outra possibilidade. Mas foram medidas que eu não queria aplicar e, em algumas situações, ela teve de ser aplicada porque não tínhamos recursos, nem ferramentas suficientes para potencializar a mudança, capacitar a família e proteger a criança. É um sistema que protege, mas não defende as crianças” (COM 6).

Por último, as retiradas são mediadas por dilemas éticos pelo facto de implicarem um elevado desgaste emocional, chegando alguns assistentes sociais a considerar as mesmas como sendo o que de pior experienciam na sua intervenção junto das Comissões. Situações emocionalmente muito fortes devido não só (i) às incertezas subjacentes à tomada de decisão e ao que ela implica para o futuro da criança; (ii) ao aumento do *stress* experienciado pelos profissionais aquando do desencadear das diligências necessárias à organização e execução da retirada; mas, principalmente, pelo facto de (iii) os assistentes sociais se encontrarem conscientes de as mesmas para além de, em muitas situações, se traduzirem numa dupla punição⁶²³, provocarem na criança um trauma que ela dificilmente irá superar: “as retiradas mechem comigo e tenho vindo a fazer uma aprendizagem. Uma situação em concreto marcou-me especialmente, porque, mais tarde, a jovem este aqui comigo e foi curioso ela dizer – olhe correu tudo bem, eu acho que fizeram bem, só não gostei foi da forma como fui retirada. Para mim isso causou-me algum transtorno. Mas tenho a consciência de que não há retiradas perfeitas, por mais que tentemos melhorar, essa situação é sempre marcante para a criança” (COM 11); “de um momento para outro serem retiradas do seu contexto, da sua casa, do seu quarto, de uma mãe que gostam apesar de ser uma mãe que não assegura todos os cuidados essenciais. Para uma criança é traumático deixar o vínculo que têm com a família e irem para um espaço onde não possuem referências familiares” (COM 3); “as piores experiências são as retiradas. Por muito má que seja a família, retirar é a pior coisa que se pode fazer à criança. O que é que se diz a uma criança que vamos buscar a casa? O que é que ela pensa em primeiro lugar? Nunca mais vou ver a minha mãe, o meu pai, vou deixar a minha casa. Ela é que tem de sair, porquê? Ninguém é capaz de descrever o sentimento de uma criança, o choque emocional, psicológico, traumático de uma criança ao ser retirado a um pai ou a uma mãe. E as crianças, quando são jovens e ainda estão nos Lares, lembram-se da cara, da cor do carro e do que lhe foi dito pelo técnico que o foi buscar. Nunca mais se esquecem na vida” (COM 2).

Numa quarta categoria incluímos os dilemas derivados não só, mas também dos contextos onde, como vimos supra, *os valores, interesses, as normas das organizações empregadoras podem ser independentes ou mesmo antagónicas aos do Serviço Social*⁶²⁴. Situações essas, que têm vindo a aumentar

⁶²³ Um dos profissionais explicitou de um modo clarividente este ponto de vista: “eu costumo dizer isto – os pais é que fazem porcaria e os meninos é que têm de ir para a instituição. Nas situações em que os pais não têm competências, a criança é que vai sofrer novamente ao ser retirada de casa. Não sei de que forma se pode dar a volta a isto, mas o que verifico é que as crianças são duplamente sancionadas” (COM 8).

⁶²⁴ O ultrapassar das antinomias decorrentes das diferentes lealdades profissionais depende, em grande medida, da capacidade detida pelo assistente social para conseguir responder de modo coerente ao seu empregador, às crianças e famílias e a si próprio enquanto profissional (Menezes, 2001).

na razão direta dos cortes orçamentais, diminuição de recursos e, conseqüente, degradação da qualidade dos serviços prestados – “através da necessidade de intervir praticamente nas situações vs. a burocracia a que o sistema obriga” (AS); “sobreposição de interesses institucionais aos valores de intervenção do serviço social” (AS); “o dilema entre o cumprimento dos prazos legalmente ou superiormente estabelecidos e a decisão a tomar é frequente. [...] Outro dilema com que me vejo frequentemente confrontada, tem a ver com o entendimento/decisão superior contrária relativamente a determinado parecer técnico/social que foi emitido com base em conhecimentos teóricos e avaliações reais da situação em causa. Aqui o dilema ético é a confrontação entre a minha formação académica, os meus conhecimentos teóricos e a minha prática profissional vs. as prioridades do serviço, frequentemente, ao nível orçamental” (AS); “pressão em que se trabalha para atingir metas; garantir o bem-estar social; ouvir opiniões dos outros membros/entidades que, nem sempre, são coerentes com as nossas vontades individuais” (AS).

Ainda que de forma residual, foram sinalizados dilemas por nós agrupados numa quinta categoria, i.e., os relacionados com as *relações profissionais entre colegas*. Estes podem emergir, por exemplo, quando: (i) ante a situação de uma criança em risco ou perigo, dois ou mais assistentes sociais têm leituras distintas quanto ao contexto em si e, por consequência, divergem relativamente às MPP a serem adotadas – “o conflito entre colegas, por vezes, acontece devido aos pontos de vistas diferentes” (AS); (ii) um colega adota condutas eticamente repreensíveis, devemos denunciar as mesmas imediatamente ou conversar com ele no sentido de resolver a situação? No caso sinalizado a opção recaiu sobre a segunda hipótese sem, no entanto, nada nos ser dito sobre as consequências daí advindas – “denunciar uma atitude menos ética de um colega. Foi necessário conversar com o colega acerca do assunto” (AS).

Quanto aos *critérios e/ou estratégias desenvolvidos no sentido de ultrapassar os dilemas* enunciados, a mais referida remete para o primeiro subgrupo das estratégias coletivas de suporte, ou seja, o recurso ao apoio, aconselhamento de colegas – “quando tenho dúvidas falo com colegas no sentido de desmistificar esses dilemas” (AS); “discussão do assunto em reunião da comissão restrita” (AS); “procuro sempre partilhar a minha opinião com os outros técnicos da equipa, com base nas informações recolhidas” (AS).

Alguns assistentes sociais referiram, também, que a estratégia passa por uma análise cuidada das situações, devendo esta ser acompanhada (i) do recurso aos guias/manuais que contenham orientações facilitadoras do agir profissional e (ii) de um investimento na formação e da exploração de análises teóricas sobre a temática – “ponderar bem todos os fatores de risco e proteção” (AS); “tento ultrapassar estudando mais acerca do assunto” (AS); “tento respeitar o enquadramento normativo” (AS); “as estratégias desenvolvidas baseiam-se na utilização de instrumentos de referência (manual técnico)” (AS).

Outra estratégia destacada remete para o respeito, proteção dos valores subjacentes à profissão do Serviço Social, tendo em vista a salvaguarda do interesse superior da criança – “tento ser o mais justa possível não esquecendo o superior interesse da criança/jovem” (AS); “pauto a minha prática profissional pelos valores éticos da minha profissão, potenciando o interesse superior da criança” (AS); “a estratégia

que me ajuda a encontrar uma solução é priorizar os direitos daquela criança, logo o seu superior interesse ao interesse dos pais” (AS).

Por fim, uma estratégia que decorre, essencialmente, da primeira categoria de dilemas enunciada anteriormente, ou seja, toma por base a relação mantida entre o profissional, a criança e a sua família. Na opinião de alguns dos profissionais, o minorar dos dilemas depende da compreensão dos contextos e do respeito manifestado para com as crianças e as famílias. Compreensão e respeito esses, a serem efetivados por via de um investimento na construção de relações empáticas onde ganha relevância o saber escutar e olhar o outro com acuidade. O assistente social tenta compreender, explorar (com a ajuda do próprio indivíduo) o seu mundo interior, perceber a especificidade da sua estrutura interna de referência, analisar o contexto por intermédio do seu olhar, como se fosse o próprio indivíduo, buscando deste modo capacitá-lo para a ação (Menezes, 2002) – “tento analisar as situações como se estivesse a ser eu a pessoa em causa. Funciona bem e normalmente tomo a decisão mais acertada” (AS); “individualidade de cada criança: tentar dar, a cada uma delas, o tempo que necessita para se sentir ouvida e respeitada” (AS); “procurar entender cada utente individualmente e o seu contexto, procurar sempre colocar-me no lugar do outro para ultrapassar as dificuldades, exercício que é complexo” (AS); “empatia com a família, sem julgamentos. Negociação familiar e total envolvimento nas decisões” (AS).

4 – Sistema de Promoção e Proteção às Crianças Portugueses

As exegeses até agora desenvolvidas, salientando os condicionalismos vários e os desafios com que os profissionais se deparam no seu agir quotidiano, permitiram-nos dar conta das mediações que perpassam as práticas do Serviço Social com crianças no âmbito da modalidade restrita das CPCJ. Não obstante a sua importância, essa análise ficaria incompleta sem uma análise do sistema como um todo. Destarte, no presente ponto, com base nos conhecimentos detidos pelos agentes que nele trabalham, pretende-se apresentar uma visão mais global da organização e funcionamento do sistema de promoção e proteção português.

Ao refletirem sobre os *pontos positivos do sistema*, alguns profissionais consideram que o mesmo tem objetivos bem definidos e, de um modo genérico, se encontra bem organizado, nomeadamente por via da sua estruturação em pirâmide assente nos princípios do localismo e da subsidiariedade onde é valorizada a corresponsabilização de todos e a intervenção de proximidade das diferentes entidades na comunidade – “a base comunitária do sistema de proteção em que todos somos responsáveis pelas nossas crianças” (AS); “a intervenção em pirâmide – princípio da subsidiariedade” (AS); “valorização da intervenção das ECMIJ e responsabilização da comunidade” (AS); “haver uma entidade de primeira linha na promoção e proteção das crianças” (AS).

Ainda no âmbito da organização foram, também, mencionados, por um lado, a importância do papel desempenhado pela *CNPDP* ao nível do acompanhamento, apoio e avaliação das atividades desenvolvidas pelas Comissões e, por outro, o enquadramento legal: a LPCJP que ao estipular prazos, definir os procedimentos a serem seguidos e as normas relativas à legalidade e adequação das decisões das

CPCJ, orienta e facilita a intervenção dos assistentes sociais – “a Lei de Promoção e Proteção e o modelo de funcionamento das CPCJ” (AS); “a existência de uma lei que regula a proteção das crianças em risco e em perigo” (AS); “Lei e Comissão Nacional” (AS); “o Ministério Público supervisionar o trabalho das CPCJ” (AS).

Um terceiro aspeto referido pelos colaboradores destaca os próprios agentes protetores. Saliendo não só a sua responsabilidade, entrega, dedicação quotidianas (tendo em conta os recursos disponíveis), como a importância da constituição multidisciplinar e interinstitucional das equipas que, ao implicarem a conciliação de visões, pontos de vista diferenciados, acabam por enriquecer e qualificar a intervenção em prol da promoção do bem-estar das crianças – “o acompanhamento e a dedicação às crianças” (AS); “a luta diária para salvaguardar o bem-estar das crianças” (AS); “o humanismo e a dedicação” (AS); “a responsabilidade técnica da maioria dos comissários” (AS); “multidisciplinaridade de saberes nas equipas” (AS); “a intervenção partilhada, multidisciplinar e de proximidade” (AS); “multidisciplinaridade na composição das CPCJ; envolvimento dos membros da CPCJ numa causa comum” (AS). Esta dimensão foi, igualmente, mencionada por alguns assistentes sociais no grupo focal: “temos gente muito boa a trabalhar, que se empenha. São pessoas que têm efetivamente perfil para trabalhar nesta área. A forma como lidam com as situações, como se envolvem, se preocupam e como tentam cativar e trabalhar a família de modo a perceberem o que é melhor para a criança, é muito positivo. São técnicos que, mesmo depois de acompanharem a criança, continuam a preocupar-se com o seu bem-estar e a perguntar se podem fazer algo junto da família” (COM 2); “independentemente de todo o profissionalismo, uma das grandes mais-valias passa por gostar muito daquilo que se faz e trabalhar com paixão. Eu estou na Comissão porque gosto, porque é uma área que me diz muito” (COM 7).

Por último, mas não menos importante, os assistentes sociais referiram como aspetos positivos do sistema os princípios em que o mesmo assenta, dando um especial destaque ao interesse superior da criança e à prevalência da família. Relativamente ao primeiro, valorizaram o facto de o sistema ao se focalizar na criança centrar, de um modo perene, toda a sua ação na promoção e defesa dos seus direitos. É este o princípio-guia para a intervenção dos assistentes sociais e a partir do qual todos os outros decorrem. Não obstante a sua concretização se revestir de alguma complexidade, os profissionais têm consciência da necessidade de o mesmo se constituir como suporte – fator primordial de ponderação – nas decisões que tomam quotidianamente – “garantia dos direitos das crianças e jovens e promoção do interesse superior da criança” (AS); “a prevalência dos direitos das crianças e o superior interesse da criança” (AS); “interesse superior da criança, pois, a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem” (AS).

Em relação ao segundo, pode-se afirmar ser este um dos traços diferenciadores do nosso sistema por comparação a outros modelos de proteção, visto a realização do princípio matricial do sistema dever ocorrer, sempre que possível, no seio da família. Convocando novamente *Guerra*, toda a intervenção deve “ser efetuada de modo a que os pais assumam os seus deveres para com o filho, trabalhando-se *com* a família (mais do que *sobre* a família)” (2004: 13, sublinhado no original). Destarte, para os assistentes sociais, a par do anterior, um dos aspetos mais positivos do sistema reside no facto de o mesmo se centrar

na família, dando maior importância às MPP em meio natural de vida do que às em regime de colocação. Colocando, deste modo, a tónica num trabalho de proximidade que, ao longo de todo o processo, escute, compreenda, envolva e apoie a família no seu processo de crescimento de forma a capacitá-la para uma parentalidade responsável para com as suas crianças – “contacto direto e próximo com as famílias e o facto de as famílias poderem participar do projeto de vida/decisão” (AS); “as medidas de apoio em meio natural, apesar da falta de recursos no trabalho junto das famílias” (AS); “a possibilidade de envolvimento familiar na resolução das situações, mantendo sempre que possível a criança no seu meio natural de vida” (AS); “permitir uma intervenção de auxílio às famílias, trabalhando com elas, de modo a que estas colmatem ou diminuam as situações de perigo (modelo ecológico), antes de submeter as crianças e os jovens aos tribunais” (AS).

Na sessão do *focus group* o princípio da prevalência da família foi, igualmente, salientado como um dos aspetos positivos do sistema e que o diferencia, por exemplo, do modelo vigente no Reino Unido – “o nosso sistema é muito positivo, nós trabalhamos na área da prevenção, damos oportunidades às famílias para mudarem alguns aspetos. Tem uma vertente mais humana do que o inglês. O sistema da Inglaterra trabalha mais no imediato, há um problema e procede-se à retirada e depois é que se analisa a situação” (COM 3). A maioria dos participantes advogou que na sua prática quotidiana se rege por este princípio, desenvolvendo todos os esforços para que a criança seja protegida no seio da família, visto considerarem ser esse o contexto onde a criança se sente melhor e, não obstante os condicionalismos mediadores da intervenção, a família pode usufruir de um acompanhamento mais próximo. Em suma, só quando o interesse superior da criança o exige, é que, normalmente, remetem o processo para a intervenção judicial: “por vezes poderá haver alguma dificuldade em perceber logo que aquela família já não tem muito para mudar e vão sendo dadas algumas oportunidades. Mas, quando o processo vai para tribunal, vai com as oportunidades esgotadas” (COM 10, 11); “nós tentamos muito que os processos não passem para Tribunal, porque temos a ideia de que os meninos estão melhor aqui e andamos um bocadinho... com as famílias que são nossas. Não vamos passar, porque vão para o Tribunal e depois têm de ir para Coimbra, e o acompanhamento pela equipa de Tribunal (como tem os processos todos do distrito), ainda é mais complicado do que o nosso ao nível local. Andamos aqui um bocadinho com os processos ao colo e só acabamos por remeter quando não cumprem reiteradamente o APP ou porque perfaz os 18 meses e nós não temos outra hipótese. Talvez tenha a ver com a nossa formação em Serviço Social, nós trabalhamos a criança, mas nunca nos esquecemos da família” (COM 8).

A conjugação dos aspetos positivos até aqui enunciados ajuda-nos a perceber um pouco melhor o porquê de, não obstante os escolhos com que se deparam quotidianamente, a maioria dos profissionais (60%) não colocar a hipótese de abandonar as CPCJ. Continuam a gostar de trabalhar na ação protetiva e a sentirem-se realizados com as vitórias que, paulatinamente, vão conquistando. Na sessão do grupo focal os assistentes sociais desenvolveram esta ideia, afirmando que as suas experiências mais gratificantes se consubstanciam como um exemplo da necessidade de continuar a melhorar e a apostar no sistema de promoção e proteção português. Deparam-se com casos difíceis, complexos e nem todos são de sucesso, as retiradas são mediadas por uma forte carga emocional e um sofrimento indizível. Mas as situações, em que

conseguem encetar mudanças na família ou nos jovens, onde o objetivo de proteção da criança é alcançado, acabam por compensar tudo o resto e dar alento para continuar a jornada: “aquilo que venho sentindo ao longo do tempo é que, quem entra nesta área e veste a camisola, se apaixonou literalmente. São casos difíceis, mas tem havido casos de sucesso e continuo a reger-me pela máxima de que se conseguirmos salvar uma criança, já é muito bom” (COM 5); “quando conseguimos efetivamente proteger estas crianças, sentir que fizemos um bocadinho a diferença na vida daquelas crianças. Quando conseguimos de facto ter o envolvimento das famílias, que elas, mais do que nos ouvirem só a nós, se ouçam a elas próprias no sentido de tomarem consciência de que há essa necessidade de mudança, quando elas percebem que têm de se descentrar delas e centrar-se na criança. E quando conseguimos isso, é a maior gratificação que nós temos, muito melhor do que dar qualquer subsídio” (COM 6). Pequenas, grandes vitórias que ganham um significado ainda maior quando, passados anos, as famílias e/ou aqueles que um dia foram os seus meninos e se volveram jovens/adultos reconhecem os resultados positivos da intervenção das Comissões: “alguma criança vir-nos dizer que correu bem, ou as famílias que vêm ter connosco e têm a conversa improvável e pacífica. Expressando que a nossa atuação foi boa, que foi o melhor para os filhos. Isso é o melhor que nós podemos ter, ver que houve algum sucesso, que aquele destino teve um percurso completamente diferente” (COM 10); “é cruzar-me na rua com jovens maiores de idade, que já foram acompanhados por mim, haver um contacto, uma troca de sorrisos, e ver que houve alguma mudança na vida deles, que o ciclo terminou ali, que estão bem e que nós contribuimos para aquela mudança” (COM 3); “quando encontramos um jovem que nos diz – ainda bem que eu fui sinalizado, porque não sei onde estaria se isso não tivesse acontecido; nas situações em que as famílias que nos vêm agradecer; os casos em que nós intervimos e que agora são alguém na vida, que conseguiram ultrapassar as dificuldades e os perigos a que estavam expostos. Isso é muito bom para nós enquanto técnicos” (COM 8).

No que aos *problemas do sistema* diz respeito, a análise dos discursos revela que, não obstante o sistema se encontrar bem concebido, assentando numa filosofia promotora do bem-estar da criança junto da sua família biológica, ao tomarmos em consideração a sua operacionalização nos deparamos com algumas questões condicionadoras desses objetivos. Começando pela comunidade, ainda que de modo residual, foi salientada a necessidade de, por um lado, haver, uma maior divulgação, esclarecimento sobre qual é o verdadeiro papel das Comissões de modo a melhorar as representações que os cidadãos possuem sobre as mesmas. E, por outro, se investir na consciencialização dos deveres que lhe são inerentes ao nível da proteção das crianças, por forma a diminuir os receios ou, se preferirmos, aprofundar o dever cívico, ético e jurídico de denunciar as situações onde os direitos das crianças são colocados em causa – “a comunidade ainda não está devidamente esclarecida sobre o que são as comissões” (AS); “a dificuldade das pessoas na comunidade assumirem que fazem parte do sistema de proteção” (AS).

As representações deturpadas em relação ao modo de funcionamento e aos objetivos subjacentes à intervenção das Comissões ficou bem patente no decorrer da sessão do *focus group*. Segundo os profissionais há ainda um caminho a ser percorrido por forma alterar a imagem predominantemente negativa e que a mediação de determinados casos tem ajudado a aprofundar. Uma imagem que prevalece

na comunidade em geral e nas famílias em específico. No caso das famílias sinalizadas, o primeiro contacto é marcado pela angústia, a ansiedade e o receio de os filhos lhes serem retirados. Embora cientes das dificuldades inerentes a essa tarefa, os profissionais procuram recorrentemente desconstruir essa imagem. Nas situações em que conseguem passar a mensagem, as famílias, por vezes, alteram o posicionamento e o discurso até aí adotados permitindo, desta forma, o desencadear de uma melhor intervenção em prol da criança: “está-se a tentar mudar essa perspetiva, não obstante ainda existe na comunidade a imagem de que a CPCJ é para retirar crianças. Os casos mediáticos contribuem para isso, porque o trabalho não é visível, as pessoas têm conhecimento das retiradas, mas não conhecem o apoio junto dos pais. As pessoas quando recebem uma carta da Comissão ficam logo aflitas, pensam que algo de errado está para se passar. Quando vêm ao primeiro atendimento adotam um posicionamento muito defensivo, mas, depois, são devidamente esclarecidas sobre o nosso tipo de intervenção, o que levou à sinalização e acabam por sair daqui um pouco mais aliviados, porque não é assim tão mau como estavam a pensar” (COM 3); “as famílias chegam aqui com receio de as crianças lhes serem retiradas e, nesse sentido, adotam uma determinada postura, elaboram um determinado discurso. Mas, depois, conseguimos desmontar um pouco a imagem que possuíam dando-lhe ferramentas de modo a que elas próprias façam essa desconstrução e assumam a realidade” (COM 6); “quando uma família sabe que o processo foi sinalizado à CPCJ, a primeira reação é – vão-me retirar os meus filhos. Essa é a imagem predominante, mesmo naquelas famílias com outros conhecimentos. Gerir isto é complicado, desmontar essa representação e explicar que estamos ali para ajudar não é fácil e, com a comunicação social, ainda piorou” (COM 8). Interessa acrescentar que, de acordo com a opinião de um dos participantes, essa imagem pode contribuir negativamente para a sinalização das situações por parte da comunidade, porquanto, ao pensarem que as mesmas podem contribuir para a retirada da criança, acabam por adiar o mais possível o contacto com a CPCJ podendo, em consequência, colocar a criança em perigo – “nós ainda não conseguimos dar o salto no sentido de verem a Comissão como uma ajuda para as crianças, como um fator positivo. E sinto que, em algumas instituições, ainda há a tendência de não sinalizar, procurando «proteger» a situação até um determinado limite – «o menino vem com uma marca, mas não vamos dizer nada, vamos esperar, porque senão vai ser retirado». Por vezes, deparamo-nos com situações que já se arrastam por algum tempo e que, só mais tarde, nos são comunicadas” (COM 10).

Ainda no seio da comunidade, mas já no âmbito do primeiro patamar do sistema, alguns assistentes sociais referiram a existência de problemas vários, especificamente: (i) lacunas ao nível da prevenção, advogando a necessidade de uma maior aposta na intervenção precoce de modo a minorar a transmutação de situações de risco em perigo – “intervenção precoce, uma vez que há necessidade de a intervenção ser efetuada quando se observam situações de risco” (AS); (ii) dificuldades de interação com as ECMIJ, constrangimentos da sua intervenção devido a uma menor clarificação/consciencialização da sua responsabilidade enquanto entidades protetoras⁶²⁵ e um investimento reduzido destas organizações

⁶²⁵ Corroborando a leitura de Guerra (2016), um dos participantes do *focus group* considerou que, não obstante se verificar uma melhoria, a comunidade ainda não interiorizou suficientemente a ideia da sua responsabilidade ao nível da função protetiva – “eu gosto do sistema da forma como ele está definido, é um sistema que responsabiliza todos. A questão é que, talvez, ele tenha sido implementado antes de a sociedade estar preparada para isso. Assenta na ideia de que todos temos que proteger as crianças, todos fazemos parte do sistema de proteção” (COM 11).

comunitárias ao nível de respostas direcionadas para a promoção de uma parentalidade positiva – “constrangimentos das instâncias de primeira linha” (AS); “as respostas inexistentes na sociedade, em algumas áreas de intervenção” (AS); “ausência de respostas de apoio” (AS); “ausência de entidades de primeira linha para trabalhar competências sociais, pessoais e parentais diretamente com as famílias” (AS); “falta de recursos comunitários para trabalhar com as famílias” (AS); (iii) a falta e/ou a menor qualidade das respostas existentes não só, mas também para a efetivação das MPP em regime de colocação o que, em última instância, acaba por colocar em causa o futuro das crianças: “falta de vagas em instituições” (AS); “instituições de acolhimento superlotadas e fracos resultados nos planos de intervenção juntos dos acolhidos” (AS); “prolongamento do acolhimento institucional das crianças” (AS).

A análise dos discursos revela que os problemas se manifestam com maior premência no segundo patamar do sistema. É neste nível de intervenção onde, segundo os profissionais, se fazem sentir os maiores condicionalismos e que, por isso, deve em nossa aceção ser alvo de reflexão urgente tanto por parte dos decisores políticos, como da CNPDPCJ. Em primeiro lugar, tomando por base o volume processual, o tempo de afetação e a não priorização do trabalho nas CPCJ por parte de algumas entidades, tanto os assistentes sociais que responderam ao questionário, como os que participaram na sessão do *focus group* destacaram de um modo clarividente a falta de recursos humanos – “falta de técnicos para o volume processual” (AS); “falta de técnicos e de disponibilidade para fazer um bom acompanhamento dos processos” (AS); “falta de recursos humanos impossibilita o desenvolvimento de uma intervenção com melhor qualidade, eficácia e eficiência” (AS); “os recursos humanos são insuficientes, para colmatar a carga processual, cada vez mais exigente e com prazos apertados” (AS); “no meu caso, o trabalho cada vez é mais, pois não há a afetação de técnicos. Tenho dois concelhos e ainda tenho outras problemáticas sob a minha alçada. Isto é muito, para haver um trabalho de acompanhamento sistemático acaba por não se fazer. Vão saindo técnicos, a Segurança Social não mete ninguém e quem está tem de assegurar” (COM 8).

Em segundo lugar, evidenciando a necessidade de supervisão, reorganização e uma maior profissionalização, foram salientados problemas conexos com a constituição, qualificação e funcionamento das equipas: (i) dado não possuírem o perfil, a vocação para trabalharem com crianças, há comissários cuja intervenção evidencia um menor envolvimento, investimento em relação ao trabalho da Comissão – “nem toda a gente tem vocação para trabalhar nesta área. Há comissários que estão na Comissão, mas... não vibram com as vitórias, para eles tanto se lhes dá que haja (ou não) um cumprimento cabal de um acordo, com prejuízos para as crianças e as famílias” (COM 1); “temos de ter vocação, é a partir da mesma que nos procuramos qualificar, que sentimos necessidade de aprender, querer saber-fazer melhor. Agora se não tivermos vocação, nada disso nos preocupa, para que é que vamos arranjar mais trabalho se o que já temos já é suficiente para nos chatear” (COM 2); “o que sentimos é que aqueles que não são da área social, consideram que estas questões são para o assistente social – acompanhar famílias, fazer visitas domiciliárias, isso vais tu que és a assistente. Não se conseguem ver muito como técnicos, vão gerindo processos, mas sempre em conjunto com um assistente social. Ainda não se deram bem conta de quando vêm para aqui, passam a estar ao serviço da CPCJ, vão ter formação, qualificação e experiência ao serviço da Comissão, não são o professor, a enfermeira, o assistente social ou o psicólogo. Mas ainda há muito a

tendência de desempenharem o papel adstrito à sua camisola” (COM 11); (ii) nem todos possuem as qualificações necessárias para um desempenho adequado das suas funções – “depende dos elementos de que estamos a falar, nós temos sítios onde existem pessoas reformadas nas Comissões, que não eram técnicos, temos advogados, uns com mais sensibilidade outros com menos, o que levanta alguns constrangimentos. Ainda ontem, a professora não via como é que poderia trabalhar aquele processo, para ela não havia mais nada a fazer, estava encerrado, mas, para mim, não estava” (COM 5); (iii) ausência de comissários com formação especializada em determinadas áreas – “equipas especializadas capazes de trabalhar a longo prazo com as famílias” (AS); “falta de formação nesta área específica de alguns técnicos que integram as CPCJ” (AS); “falta de técnicos qualificados e organização interna da CPCJ” (AS); “insuficiência de formação específica na defesa dos direitos das crianças” (AS); “falta de profissionalização das CPCJ e pouco envolvimento de alguns técnicos”.

Não obstante poder ser considerado um problema transversal ao sistema, em terceiro lugar, alguns assistentes sociais referiram, por um lado, a racionalidade burocrático-administrativa mediadora não só de toda a intervenção no âmbito da esfera social, como das interações estabelecidas com a esfera judicial. Essa racionalidade, ao se pautar pela rigidez estrutural, morosidade nos processos, impessoalidade, diminui a relevância do fator humano nas relações e não se compadece com a importância que o tempo tem para uma criança, pois, o tempo não é apenas tempo é muito mais do que isso, em especial para toda a criança que se encontra em risco ou, de modo mais grave, em perigo – “sistema demasiado burocrático” (AS); “articulação com o Ministério Público” (AS); “demora nas respostas por parte da equipa de gestão de vagas quando é solicitado acolhimento institucional” (AS); “a ineficácia/demora do sistema judiciário” (AS); “processo demasiado moroso tendo em conta o tempo de vida útil de ser criança” (AS); “o tempo «útil» da criança é pequeno quando comparado com o espaço temporal permitido para acompanhamento de caso (desde a sinalização, diagnóstico, aplicação de medida, APP, prorrogação do APP, envio para tribunal, etc.)” (AS).

Por outro lado, na sessão do *focus group* foram referidos: (i) os problemas conexos com os fluxos de informação entre os diferentes patamares do sistema visíveis, nomeadamente, em situações onde, por não se tomar em consideração intervenções anteriores, se assiste à redundância de diligências que prorrogam os processos no tempo sem se compadecerem com o superior interesse da criança – “a ideia da pirâmide está bem concebida, é pena é que aquilo que se tem na base, às vezes, não passe para o outro patamar e do segundo não passe para cima. Quase que cada um começa de novo, são um pouco estanques e deveriam ser mais permeáveis, haver uma melhor interligação. Por exemplo, quando os processos vão para Tribunal, embora esteja consciente de poder haver e ser necessária uma outra análise, interpretação da situação, mas o que se verifica, a sensação que eu tenho é que o trabalho, a análise da CPCJ é quase posta de parte” (COM 11); (ii) os condicionalismos colocados pelos poucos recursos disponibilizados pelo sistema para o apoio às famílias – “tem de se investir nas famílias, temos de lhe dar ferramentas. Não admito que uma criança possa estar em risco ou em perigo porque a família não tem dinheiro para lhe dar comida. A pobreza não deve determinar a retirada de uma criança. Só que, muitas vezes, não há recursos. As políticas deveriam ser repensadas. Não percebo porque é que o investimento que é feito numa Instituição (€600 ou €900 por uma criança), não é investido numa família. E, quando eu quero propor um apoio para uma medida

em meio natural de vida para melhorar, por exemplo, as condições habitacionais, ai Jesus não pode ser” (COM 1)⁶²⁶.

Ao serem questionados sobre quais os *aspetos estruturais e funcionais do sistema que poderiam ser alterados* de modo a aumentar a eficácia e a eficiência do trabalho nas CPCJ, as respostas vão, de um modo geral, de encontro ao minorar dos problemas anteriormente enunciados. De entre as mesmas, a maioria dos assistentes sociais destacou duas dimensões conexas com os recursos humanos da modalidade restrita das Comissões. Por um lado, foi referida a necessidade de contratação de mais técnicos para reforçar o trabalho das comissões. Como vimos, dos colaboradores do nosso estudo somente 17,6% se encontram afetos a tempo inteiro, logo, advoga-se a urgência de serem revistos os critérios de modo a que essa representatividade suba exponencialmente – “aumentar os tempos de afetação para melhorar a capacidade de intervenção dos técnicos” (AS); “existirem técnicos a tempo inteiro em todas as CPCJ e não apenas nas que têm um número elevado de processos” (AS); “mais recursos humanos a tempo inteiro”. Ainda dentro desta linha e com vista a combater a não priorização do trabalho das CPCJ por parte de algumas entidades foi, também, sugerido que, nestas situações, se poderia definir legalmente o número de horas de afetação – “alocação de cargas horárias por despacho ministerial” (AS)⁶²⁷. Da análise dos discursos pode-se concluir que a via a seguir deve passar pela profissionalização das CPCJ, assente em recursos humanos adequados para a intervenção junto das crianças e famílias.

A necessidade de profissionalização entronca na segunda dimensão mencionada, i.e., não só mais técnicos, mas também mais qualificados, i.e., “a restrita deveria funcionar como uma equipa especializada, fixa, multidisciplinar, preparada, formada”, de modo a minorar as situações onde “funciona com elementos que nós vamos buscar à alargada para trabalhar e, muitas vezes, temos pessoas sem formação que não estão preparadas para isto” (COM 5). Devendo-se, igualmente, tomar em consideração o perfil dos mesmos – “maior rigor na seleção dos elementos que a compõem” (AS); “deveria priorizar-se o perfil do técnico” (AS); “a CPCJ deveria ser um serviço profissionalizado com técnicos a tempo inteiro, com formação e perfil porque, por vezes, podemos ter formação e não ter perfil” (COM 6). E aumentar a representatividade de algumas áreas de formação, consideradas como sendo as mais indicadas para a intervenção nesta área – “afetação a tempo inteiro de técnicos com formação académica adequada (Serviço Social e Psicologia)” (AS).

Paralelamente, a qualificação só será possível com uma maior aposta na formação (em diversas áreas correlatas com as famílias e as crianças), no acompanhamento jurídico, num acompanhamento de

⁶²⁶ Ao longo do período em análise, foi por demais evidente o importante papel desempenhado pelas autarquias ao nível dos apoios concedidos às famílias com vista a minorar os efeitos da crise e das políticas de austeridade. Um dos participantes do grupo focal mencionou a preocupação revelada a este nível pela sua entidade empregadora – “nós sentimos um pouco isso e até houve um reforço da verba do programa municipal RMAED (regulamento municipal de apoio a estratos desfavorecidos), porque verificámos a necessidade de apoiar as famílias na aquisição de alguns bens essenciais, visto elas terem perdido a autonomia económica. Temos os livros escolares gratuitos e o acesso a outros serviços gratuitos ou a preços reduzidos. Tudo isto acabou por minorar as dificuldades das famílias, de modo a não sentirem tanto aqui no concelho o peso da crise económica” (COM 11).

⁶²⁷ Convém, no entanto, notar que o n.º 3 do art.º 19.º da LPCJP já dispõe um tempo de afetação mínimo – “o exercício de funções na comissão alargada pressupõe a afetação dos comissários ao trabalho efetivo na comissão, por tempo não inferior a oito horas mensais, a integrar o período normal de trabalho”.

maior proximidade por parte da CNPDPCJ (podendo o mesmo ser efetivado pelos órgãos regionais) e a constituição de equipas exteriores às Comissões que supervisionem e orientem o trabalho desenvolvido pelos diferentes comissários – “mais formação em determinadas temáticas” (AS); “formação contínua ou mesmo especializada aos seus técnicos” (AS); “mais oferta formativa aos técnicos que compõem as CPCJ” (AS); “contratação de técnicos com formação na área da família e menores [...]. Deveria ser uma condição base para exercer atividade nas CPCJ, os assistentes sociais terem formação em mediação e terapia familiar” (AS); “a este nível, sinto muito a falta de supervisão técnica, de alguém com quem possa partilhar estas dúvidas e me possa aconselhar” (COM 6); “volto à questão da supervisão – não temos. Eu acho que era importantíssimo, é com a análise dos nossos erros que nós aprendemos e não temos ninguém que nos diga – vocês estão a fazer isso tudo mal. Todos nós sentimos muita falta de supervisão, até nos nossos locais de origem” (COM 8).

Ainda que com menor expressão foi, igualmente, referido a necessidade de: (i) diminuir o peso da burocracia; (ii) minorar a politização, partidarização que afeta o trabalho desenvolvido por algumas Comissões; (iii) reforçar os recursos materiais e o apoio administrativo – “ter viaturas próprias para as deslocações, visitas domiciliárias e espaços para dinamizar formações as famílias e as crianças” (AS); (iv) a necessidade de alterar a duração dos mandatos de modo a diminuir a rotatividade e a necessidade de um novo investimento em formação dos novos profissionais; (v) alterar os horários das Comissões de modo a adequá-los aos horários laborais dos pais – “modificar o horário de funcionamento, pois, para os pais que trabalham, é um transtorno solicitar regularmente à entidade patronal para ausentar-se” (AS).

Será que o *sistema facilita ou condiciona a ação do Serviço Social?* Os resultados obtidos desvelam a existência de três posicionamentos. Menos representativos são os discursos perpassados por uma certa indefinição. Por um lado, ao estabelecerem uma comparação com outras áreas de formação constitutivas das CPCJ, consideram não haver diferenças entre as mesmas e o Serviço Social, ou seja, o sistema em si não está concebido para facilitar ou condicionar a intervenção de uma profissão em específico – “no meu entender, o sistema existente aplica-se a todas as categorias profissionais representadas na CPCJ. Não me parece que existam mais ou menos dificuldades por ser assistente social” (AS); “os problemas e dilemas são comuns a todos” (AS); “não vejo diferença neste aspeto entre esta ou outra área” (AS). Por outro lado, alguns assistentes sociais defendem não ser possível atribuir ao sistema como um todo a existência de condicionalismos ou facilidades, visto os mesmos se encontrarem dependentes de circunstâncias de vária ordem. Desde logo, sinalizam a dimensão humana, são as pessoas que influenciam o funcionamento do sistema – “a ação do Serviço Social depende mais da qualidade da articulação entre os diversos serviços do que do sistema. Há locais onde está mais facilitada e outros onde está mais condicionada” (AS). No fundo, para estes colaboradores o fator humano em conjugação com o modo como os diferentes serviços, entidades se encontram estruturados e funcionam, pode levar a uma maior ou menor valorização do Serviço Social e, por conseguinte, ao condicionar ou facilitar da sua intervenção.

Um segundo grupo de profissionais, revelando um olhar positivo sobre o sistema, não se sente condicionado na sua intervenção, considerando que o mesmo não dificulta a ação do Serviço Social. Pelo

contrário, ao valorizar a formação em ciências sociais em geral e o Serviço Social em específico, reconhecendo a importância das competências detidas pelos assistentes sociais para a ação protetiva das crianças, contribui para a sua presença nos três patamares do sistema. Dito de outra forma, segundo esta leitura a partir do momento em que reconhece a essencialidade a profissão para a concretização da sua missão, o sistema consubstancia-se como facilitador da intervenção dos assistentes sociais – “o sistema reconhece o serviço social como uma área privilegiada de intervenção junto de crianças e jovens e suas famílias, sendo uma das formações consideradas prioritárias para os membros da comissão restrita” (AS); “o sistema facilita a nossa ação, uma vez que prioriza os profissionais das ciências sociais, nomeadamente do Serviço Social nas CPCJ, entidades de primeira linha e EMAT” (AS); “o sistema é facilitador da intervenção dos técnicos de serviço social nas CPCJ, até porque todos os processos devem ter relatório social/informação social, logo reconhece o trabalho dos técnicos desta área” (AS).

Com uma representatividade ligeiramente superior, emerge um terceiro posicionamento segundo o qual o sistema condiciona a intervenção do Serviço Social. Os argumentos aduzidos por estes profissionais centram-se em torno de alguns dos problemas referidos supra relativamente ao seu funcionamento. Quer dizer, os condicionamentos sentidos correlacionam-se com o facto de o sistema: (i) não disponibilizar o tempo suficiente para uma intervenção de qualidade e não fazer valer junto das entidades a importância das funções adstritas à CPCJ – “a polivalência e sobrecarga de funções, reduz e condiciona a ação do serviço social” (AS); “o acumular de funções no serviço de origem e na CPCJ leva a que os técnicos se sintam esgotados e, por vezes, com dificuldades em encontrar as respostas no tempo que seria previsível e ideal para as crianças” (AS); “não afetação dos profissionais a tempo inteiro às CPCJ e a não responsabilização dos dirigentes das entidades/instituições face à importância do papel dos seus profissionais nas CPCJ; (ii) não possuir os recursos, respostas (e.g. na área da saúde mental, acolhimento familiar...) suficientes para o desempenho de um bom trabalho com as famílias – “as poucas respostas existentes (recursos), condicionam a ação do serviço social” (AS); “a existência de poucos recursos para colocar em prática alguns dos planos elaborados” (AS); (iii) ser perpassado por uma racionalidade burocrática que, em crescendo, tem vindo a valorizar mais o quantitativo em detrimento de uma intervenção qualitativa e assente na construção de relações – “o papel do assistente social tem-se burocratizado cada vez mais, reduzindo-se o tempo dispensado à intervenção com as crianças/jovens e as famílias” (AS); “sermos obrigados a priorizar o quantitativo sobre o qualitativo” (AS); “o sistema condiciona a ação do serviço social na medida em que tudo tem de ser alvo de estatística. A maioria dos técnicos não consegue fazer o seu trabalho na prática, pois, tem de estar agarrado aos sistemas informáticos inerentes a cada serviço a quantificar todas as suas ações e decisões” (AS).

Consubstanciando-se como um elemento nodal para evitar a exposição das crianças aos riscos e/ou a transmutação destes em perigos, a *prevenção* é uma incumbência do cidadão, da comunidade e, com maior acuidade, das ECMIJ e das CPCJ. Com a reforma legislativa ocorrida em 2015 ganhou uma importância acrescida. De um modo genérico, os colaboradores do estudo reconhecem o papel fundamental das ações de prevenção – “considero que a prevenção é a melhor forma para que as situações de perigo não

aconteçam, e que a população esteja mais desperta para as questões de perigo a que as crianças possam estar sujeitas” (AS). Porém, quando questionados se *o sistema evidencia uma aposta em crescendo na prevenção* tendo em vista uma intervenção o mais precoce possível sobre as situações de risco vivenciadas pelas crianças, os resultados evidenciam dois posicionamentos distintos, um favorável (47,1%) e outro discordante (28,2%).

No que se refere ao primeiro, segundo os mesmos são vários os sinais a evidenciar um maior investimento na prevenção. Sendo de salientar os contributos positivos induzidos tanto pela reforma legislativa com o reforço das competências das ECMIJ e da modalidade alargada das CPCJ nesta área, como pelo papel da Comissão Nacional na dinamização das CPCJ, nomeadamente por via: (i) da conceção e divulgação do projeto Tecer a Prevenção (com o qual se visa a concretização das competências legalmente previstas ao nível da prevenção primária) que, em distintos territórios, tem conduzido à implementação de planos locais de promoção e proteção dos direitos das crianças; (ii) da Campanha Nacional do Mês da Prevenção dos Maus Tratos na Infância, a decorrer anualmente durante o mês de abril. Em consequência não só, mas também destas iniciativas tem-se vindo a assistir a um aumento das ações de sensibilização reveladoras de um maior dinamismo, envolvimento, sensibilização, de uma nova postura das diferentes comunidades, autarquias e intervenientes no sistema. E que, em última instância, acabam por produzir resultados positivos com o aumento do número de sinalizações em idades cada vez mais precoces – “maior envolvimento da comunidade nestas questões. Maior número de ações de sensibilização” (AS); “no reforço das atribuições e envolvimento da comissão alargada” (AS); “os serviços com responsabilidade em matéria de infância e juventude estão cada vez mais atentos e informados sobre o assunto” (AS); “a sensibilização efetuada perante a comunidade, para que saibam identificar situações de risco, o que são as comissões, a forma como atuam e que podem fazer sinalizações se encontrarem alguma criança em situação de risco ou perigo. Prova disso, é o aumento das sinalizações feitas pela comunidade e pela escola, que estão mais sensibilizadas para estas situações” (AS). Alguns dos participantes do grupo focal comungaram, também, desta opinião, podendo-se dar como exemplo, entre outros: “um dos aspetos positivos do Projeto Tecer a Prevenção foi o de ter contribuído não só para modificar a imagem existente em relação à Comissão, mas também para um maior envolvimento, empenhamento de alguns elementos da Comissão alargada” (COM 10); “todo o trabalho de prevenção, a implementação do plano de prevenção é desenvolvido pela Comissão alargada. E sentimos esse apoio não só das entidades sociais, como de algumas empresariais que se estão a juntar à Comissão” (COM 5).

O referido não é, no entanto, uma realidade global. Não obstante a menor expressão, a experiência de alguns profissionais não tem vindo a revelar um maior investimento na prevenção, havendo ainda um caminho a percorrer. A falta de interligação entre as diversas entidades a trabalharem no terreno, o não assumir das suas responsabilidades nesta matéria tem dificultado uma planificação e intervenção conjuntas – “continuamos a verificar que cada serviço, em particular, não faz o que lhe compete, a responsabilidade «é do vizinho»” (AS). A menor sensibilização, a par com a falta de recursos humanos, disponibilidade temporal emergem, igualmente, entre as razões condicionadoras. Para alguns profissionais o busílis da questão reside não só, mas também no não funcionamento ou parco dinamismo (na execução das

competências em matéria de prevenção) das comissões alargadas – “penso que na prática não existe. Não é possível trabalhar a prevenção quando não há disponibilidades dos técnicos, responsabilização das entidades e uma cultura por parte dos técnicos da importância da mesma” (AS); “houve a intenção de dinamizar a CPCJ na modalidade alargada para ser trabalhada a prevenção. Mas, na realidade, a maioria das CPCJ alargadas não funciona, dado os seus membros não terem efetiva disponibilidade para desenvolverem este trabalho” (AS); “os membros que constituem a CPCJ alargada, não têm disponibilidade nem disposição para se envolverem de modo a executar o que a lei prevê, esperando sempre que sejam os técnicos da CPCJ restrita a fazê-lo” (AS); “a desresponsabilização das comissões alargadas são ilustrativas da inoperância do trabalho na prevenção” (AS).

No *focus group* alguns dos participantes deram, igualmente, conta: (i) da existência de algumas lacunas nas ECMIJ – “eu penso que a primeira linha se demite um bocadinho das suas competências. O trabalho que poderia ser feito ao nível da prevenção, muitas vezes, não é feito com a regularidade que devia” (COM 8); (ii) do menor dinamismo das Comissões alargadas, situação essa que, em última instância, acaba por sobrecarregar os técnicos da modalidade restrita: “a alargada... pode funcionar em alguns sítios maravilhosamente bem, no meu conselho não funciona. As pessoas não se sentem motivadas, alguns dos representantes nem sequer sabem que os processos têm de obedecer a um sigilo. A restrita faz o plano, manda para a alargada e está sempre tudo bem, nunca há sugestões, críticas, o que evidencia pouco envolvimento, preocupação com tudo isto” (COM 1); “há dificuldades no trabalho no âmbito da Comissão alargada. Nós já estamos envolvidos no projeto Tecer a Prevenção, estamos a tentar dinamizar as várias parcerias, só que nem sempre participam, é difícil reunir com todos os parceiros. Apesar de o projeto ter contribuído para uma maior sensibilidade, verifica-se algum retrocesso, porque as entidades estão a diminuir a sua participação na rede, trabalhando muito por si, individualmente” (COM 3); “muito do trabalho de prevenção que é incumbência da alargada, é a restrita que o faz. Realizámos uma ação de informação em abril, agora vamos realizar um encontro, e está tudo centrado na restrita, basicamente são estes elementos a organizar todos esses eventos que ocupam tempo. E de facto o acompanhamento das famílias não é, de todo, o que eu gostava de fazer, fica aquém daquilo que eu acho que deveria ser o ideal” (COM 9).

Ainda no âmbito da prevenção, um dos colaboradores referiu que as ações de sensibilização servem, também, para que a comunidade saiba, entre outras coisas, «o que são as comissões, a forma como atuam». Por sua vez, aquando da análise dos problemas do sistema, foi, igualmente, aventada a necessidade de a imagem das CPCJ ser mais trabalhada por forma a melhorar as representações que predominam na esfera pública. Consequentemente, interessa perceber que estratégias podem ser desenvolvidas com o objetivo de **dar maior visibilidade ao trabalho desenvolvido tanto pelo Serviço Social, como pelas Comissões**. Nas exegeses desenvolvidas sobre esta questão, os assistentes sociais realçaram duas ideias-chave interligadas entre si, nomeadamente a aposta na qualidade da intervenção e a promoção da imagem das Comissões.

Recorrendo à linguagem da publicidade, sabemos que a qualidade de qualquer produto, apesar de não ser uma condição suficiente, é uma condição necessária para o mesmo poder obter sucesso entre os

consumidores. Assim sendo, para os profissionais um trabalho de qualidade contribuirá certamente para a mutação das representações – “o trabalho desenvolvido pelo serviço social só será visível se for eficaz. A visibilidade por si só não é importante. Importante é garantir condições para que seja eficaz” (AS). Deste modo, quanto às condições, estas pressupõem um reequacionar do modo de funcionamento do sistema a vários níveis, designadamente: (i) a responsabilização das diferentes entidades intervenientes no sistema relativamente à importância do seu papel enquanto agentes protetores, bem como da necessidade de consciencialização de o trabalho dos seus técnicos no âmbito das Comissões se dever assumir como primacial face às necessidades da própria organização – “responsabilizar todas as áreas pela intervenção junto das crianças” (AS); “alertar os organismos onde estão implementadas as CPCJ para o fato da responsabilidade que estas têm em mãos, permitindo desta forma que esses organismos dessem mais valor e mais tempo para apostar na prevenção e atuação junto das famílias” (AS); “em primeira instância, os Ministérios envolvidos, as Autarquias, os representantes das IPSS e das Misericórdias, valorizarem o trabalho dos seus técnicos nas CPCJ” (AS); (ii) o aumento dos recursos humanos, reforço das equipas e uma aposta na qualificação (formação, supervisão) especializada dos seus membros com vista a uma gradual profissionalização das CPCJ – “as comissões serem reforçadas” (AS); “existirem técnicos a tempo inteiro nas CPCJ” (AS); “formação para todos os profissionais ANTES de entrarem nas CPCJ e não após anos de prática profissional como acontece na atualidade” (AS); “formação profissional específica no risco/perigo para assistentes sociais” (AS); “mais debates/encontros para estudo de casos” (AS).

Ao falarmos de imagem estamos, no fundo, a falar de perceções, das ideias que se formam, dos juízos emitidos que podem (ou não) criar um capital de confiança em relação a uma determinada organização. Estamos, igualmente, cientes de que não comunicar é comunicar negativamente. Deste modo, facilmente se conclui que os esforços até agora desenvolvidos por alguns dos agentes do sistema, se têm revelado insuficientes – “a experiência também me diz, que localmente, é feito um esforço acrescido por parte dos técnicos no sentido de divulgar e ver reconhecido o seu trabalho. No entanto...” (AS). Por conseguinte, é necessário repensar a estratégia de comunicação até agora adotada, no sentido de trabalhar uma imagem das CPCJ que, transmitindo fidedignamente o que é feito, por quem e como, consiga promover confiança e o respeito em relação a todos aqueles que, quotidianamente, se empenham na promoção e proteção das crianças no nosso país. De acordo com os assistentes sociais esse processo comunicacional, devendo passar pela sensibilização da comunidade de “que o sistema de proteção começa em cada um de nós e na nossa atuação” (AS); é uma incumbência dos agentes internos e externos (políticos, associações profissionais) ao sistema – “ao nível nacional haver esclarecimentos sobre o trabalho das Comissões pela Comissão Nacional, Tribunais e Assembleia da República” (AS). Quanto aos conteúdos da mensagem, estes devem englobar, por um lado, os esforços enveredados pelos profissionais, não obstante os constrangimentos presentes na sua intervenção – “maior divulgação no sentido de focalizar os constrangimentos, falta de meios humanos e materiais. [...] E como é meritório o trabalho que tem sido realizado com os meios escassos, com entrega e dedicação” (AS). Por outro, os conteúdos funcionais e as boas práticas – “apresentar verdadeiramente o que se passa, o que é um PPP” (AS); “apresentação de resultados positivos” (AS); “uma informação realista e contínua” (AS); “divulgação de práticas de

referência” (AS). Pessoalmente, pensamos que, na era em que predominam as redes sociais, uma das maiores lacunas é o não recurso às mesmas para se fazer este trabalho de divulgação e promoção da imagem e do que de bom é feito em matéria de promoção e proteção das crianças em Portugal.

Só desta forma, divulgando a mensagem tanto ao nível comunitário, como nos meios de comunicação social, será possível segundo a opinião dos assistentes sociais combater e desconstruir a imagem e representações negativas presentes na esfera pública em relação às CPCJ em geral e ao Serviço Social em específico – “penso que a melhor forma são as ações de sensibilização junto das entidades competentes nesta matéria, assim como junto da população” (AS); “a dinamização de ações de formação dirigidas a pais, educadores e técnicos de instituições de primeira linha, que desmistifique a ideia errada de que as comissões servem apenas para retirar crianças e jovens” (AS); “divulgar as boas práticas dos assistentes sociais na comunicação social, em conferências, seminários, aulas abertas: Dar a conhecer os casos de sucesso e os resultados de uma intervenção bem-sucedida” (AS); “promover ações de divulgação que falem de boas práticas para evitar que nos meios de comunicação social só apareçam as CPCJ quando alguma coisa corre mal” (AS).

Quando instados a pronunciarem-se sobre os *aspetos positivos e negativos decorrentes da reforma legislativa de 2015*, os assistentes sociais sinalizaram, essencialmente, os primeiros. Na dimensão negativa, mencionaram o facto de não se prever a profissionalização gradual das CPCJ e de, em algumas das dimensões das reformas previstas, ainda não se sentirem verdadeiramente as mudanças na experiência concreta devido, principalmente, à escassez de meios para as implementar. Destarte, e de modo esquemático, gostaríamos de destacar os seguintes aspetos positivos referenciados:

- (i) a possibilidade de acesso a dados pessoais sensíveis, facilitou a recolha de informação importante para a avaliação diagnóstica;
- (ii) as alterações introduzidas no referente ao consentimento dos pais, passando a ser suficiente o consentimento de um progenitor quando o outro se encontrar ausente ou incontactável, veio facilitar a intervenção dos profissionais;
- (iii) a judicialização do processo de promoção e proteção nos casos de abuso sexual, com contornos positivos para a salvaguarda do interesse superior da criança – “penso que a alteração mais adequada foi o facto dos processos de abuso sexual intrafamiliar serem automaticamente remetidos a Tribunal, pois não fazia sentido a CPCJ pedir consentimento para a intervenção ao familiar abusador” (AS);
- (iv) a instalação das *Coordenações Regionais* irá permitir uma melhor articulação e um acompanhamento mais próximo da Comissão Nacional às CPCJ – “julgo que a criação de uma estrutura de acompanhamento intermédia pode ajudar a fazer chegar os constrangimentos das CPCJ no terreno e reforçar os mecanismos e respostas na intervenção, bem como permitir uma partilha de experiências e uma atuação mais interligada com a legislação que, muitas vezes, é descurada pelos afazeres e o *stress* do dia a dia do profissional” (AS);
- (v) o prolongamento do período máximo de exercício de funções dos comissários de seis para nove anos – “o aumento do tempo dos mandatos penso que foi positivo” (AS); “foi bom aumentar os anos de mandatos, de forma a haver um melhor acompanhamento as famílias e menor rotatividade de técnicos” (AS);

- (vi) Nas crianças até aos seis anos, a preferência pelo acolhimento familiar – “a prioridade pelo acolhimento familiar em detrimento ao acolhimento residencial para crianças e jovens em perigo até aos 6 anos de idade. [...] A intervenção passa a respeitar o direito da criança à preservação das relações afetivas estruturantes de grande significado e de referência para o seu saudável e harmónico desenvolvimento. No entanto, negativamente, verifica-se que a medida de acolhimento familiar é muito residual e não tem sido aplicada por falta de famílias, mantendo-se o recurso à institucionalização de criança” (AS);
- (vii) o reforço do papel das ECMIJ e da Comissão Alargada ao nível da prevenção e da intervenção protetora – “vincula mais as entidades com competência em matéria de infância e juventude, designadamente no papel que estas devem ter tanto ao nível da prevenção como da intervenção” (AS); “grande aspeto positivo, maior enfoque na ação das entidades de primeira linha” (AS); “maior envolvimento das comissões na modalidade alargada” (AS).

Avançando mais um pouco, ao fazermos uma análise comparativa entre os *sistemas de proteção do Reino Unido* e de *Portugal*, deparamo-nos com dois modelos diferenciados:

- (i) Reino Unido: sistema dualista focalizado na criança em risco, onde a preocupação prima se centra na prevenção do risco e as necessidades da criança e da sua família são trabalhadas num plano separado;
- (ii) Portugal: sistema holístico focado nas necessidades da criança e família, apostando-se, numa visão de continuum, na prevenção e no apoio à família como estratégia para evitar a ocorrência do perigo.

Não descurando a experiência dos atores no terreno e com o intuito de confirmar ou infirmar o nosso ponto de vista, perguntámos aos assistentes sociais (sem mencionar o país) qual o modelo que consideravam representar melhor o nosso sistema de proteção. Os resultados obtidos corroboram a nossa interpretação, visto 56,5% dos assistentes sociais considerar que o nosso sistema se encontra mais próximo de um *sistema holístico*, por contraposição 29,4% segundo os quais se aproxima mais de um *sistema dualista*.

Como referimos no *Capítulo II*, o modelo característico de países anglo-saxónicos (e.g. Reino Unido), centrando-se na proteção da criança, e o modelo implementado em alguns países da Europa Continental (e.g. Portugal), focalizando-se no bem-estar, ao plasmarem dois modos distintos de encarar a ação protetiva da criança, acabam por ter implicações diferenciadas na ação dos assistentes sociais. Deste modo, com o objetivo de perceber as representações detidas pelos profissionais relativamente ao nosso sistema, com base na tipologia de *Silvia Fargion (apud Parton, 2009-a)*, apresentamos-lhes as características de ambos os modelos (sem referenciar a qual pertenciam) solicitando-lhes que escolhessem aquela que, em sua opinião, caracterizava de modo mais adequado o sistema de promoção e proteção português.

Os dados apresentados no quadro 4.8 mostram as dimensões apresentadas aos profissionais e as respetivas respostas dos mesmos. Uma análise de conjunto permite observar que, das dez dimensões em análise, em primeiro lugar, há quatro associadas ao modelo de proteção que, segundo a maioria dos respondentes, caracterizam de modo mais adequado o sistema português, nomeadamente as dimensões B, G, I e J. podendo-se, portanto, concluir que, nas restantes seis dimensões (A, C, D, E, F e H), a opinião dos assistentes sociais vai de encontro à tipologia definida.

Quadro 4.8 – Modelo de Proteção vs. Modelo de Bem-estar (%)

	Proteção	%	Bem-estar	%
A)	O interesse superior da criança focaliza-se estritamente na proteção;	41.2	O interesse superior da criança é definido de modo abrangente por forma a incluir o bem-estar da família;	50.6
B)	Priorização da norma;	44.7	Baseado na apreciação;	43.5
C)	Avaliação sustentada em instrumentos estandardizados;	44.7	A avaliação valoriza a relação entre a família e os assistentes sociais;	52.9
D)	Busca a objetividade;	24.7	Admite diferentes perspetivas;	64.7
E)	Centrado nos problemas e dificuldades;	42.4	Toma em consideração os pontos fortes e os recursos;	52.9
F)	Apreende as dificuldades como sinais de risco;	25.9	Procura compreender as dificuldades por forma a encontrar vias para prestar apoio;	64.7
G)	Restringe os poderes discricionários dos profissionais;	47.1	Reforça o poder profissional;	45.9
H)	Menos atreito à intervenção, mas quando esta ocorre, socorre-se de toda a autoridade que lhe é conferida pela lei;	23.5	Mais atreito à intervenção, sendo esta desencadeada com o intuito de ajudar e apoiar;	64.7
I)	Mais orientado para o indivíduo do que para a comunidade;	67.1	Orientado para a comunidade;	21.2
J)	Mais reparador do que preventivo;	60	Mais preventivo do que reparador;	37.6

Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, devem ser salientadas as dimensões onde as opiniões dos colaboradores, ao se distribuírem de modo quase equitativo por ambos os modelos, revelam uma certa indefinição. Neste caso incluem-se, por um lado, as dimensões B e G do modelo de proteção associadas ao sistema português e, por outro, as dimensões A, C e E do modelo de bem-estar relacionadas pelos profissionais com o nosso sistema.

Em terceiro lugar, cabe destacar as respostas onde a tendência, por um ou outro modelo, se manifesta de um modo clarividente. Isto é, as dimensões D e F são aquelas que, no âmbito do modelo de bem-estar mais profissionais (64,7%) consideram plasmar de um modo adequado o nosso sistema. Em sentido contrário, as duas dimensões do modelo de proteção que mais profissionais referiram adequar-se à realidade portuguesa, foram as dimensões I e J com respetivamente 67,1% e 60%.

Por último gostaríamos de tecer algumas considerações em relação às dimensões do modelo de proteção associadas pelos assistentes sociais à intervenção do Serviço Social junto das crianças em Portugal. As dimensões B e G, não obstante serem aquelas perpassadas por uma maior heterogeneidade de respostas ($DP=0,503$), foram consideradas por uma ligeira supremacia de assistentes sociais (+1,2 pp) como sendo representativas da sua intervenção. No caso da primeira, em nossa aceção o sistema português, embora regendo-se pelo enquadramento legal, continua a tomar em consideração as competências detidas pelos profissionais, valorizando as mesmas ao longo de todo o processo de intervenção. Podendo-se daí concluir que não nos encontramos perante um modelo que segue estritamente a norma, mas, pelo, contrário que permite a interpretação da mesma e que, em consequência, se «baseia na apreciação» desenvolvida pelos profissionais inseridos no sistema. No caso da segunda, as exegeses até agora desenvolvidas,

malgrado evidenciarem um aumento da regulamentação do trabalho desenvolvido nas Comissões, mostraram, também que, por um lado, a opinião dos assistentes sociais continua a ser considerada e o seu trabalho reconhecido e, por outro, não só a racionalidade qualitativa continua a prevalecer ao nível da avaliação dos riscos, como um conjunto significativo de profissionais considera que a introdução de instrumentos pré-definidos e a implementação de referências comuns de intervenção iria certamente contribuir positivamente para uma qualificação do exercício profissional. Perante estes resultados, teremos de concordar que a «restrição dos poderes discricionários dos profissionais» não é, certamente, uma das características do nosso sistema de proteção.

Quanto às dimensões I e J, com as mesmas era nossa intenção que os profissionais refletissem sobre se no nosso sistema se valorizava mais a comunidade ou o indivíduo, por um lado, e a prevenção e a intervenção precoce ou mais tardia e reparadora quando ante situações de perigo, por outro. Por tudo o que ficou dito, pensamos ser correta a conclusão de a filosofia do sistema português assentar claramente tanto na corresponsabilização da comunidade como parceira e ponto de partida a partir do qual a proteção da criança deve ser desencadeada, como no incremento da prevenção como estratégia para a diminuição da exposição aos riscos e/ou a transmutação destes em perigos. Dito isto, revelam-se para nós algo incongruentes as opções tomadas em ambas as dimensões pelos assistentes sociais. Talvez as mesmas se devam a uma interpretação menos adequada da reflexão proposta ou ao facto de existirem alguns problemas em ambas as dimensões, quando tomamos em consideração a operacionalização do sistema de promoção e proteção às crianças em Portugal.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Conclusão

“A esperança é a virtude do coração que não se fecha na escuridão e não fica parado no passado, mas sabe ver o amanhã”

(Papa Francisco, 2017).

O neoliberalismo enquadra-se entre as grandes narrativas de finais da centúria de novecentos e os inícios do século XXI. Travestido de liberalismo avançado (Rose, 1999; Dean, 2010), tem vindo a implementar-se na Europa de há 38 anos a esta parte. Assente em valores conservadores, entre os seus credos destacámos a valorização do mercado a par de uma crítica cerrada a intervenção estatal (com especial enfoque nas suas funções sociais) e a valorização da ação e responsabilização do indivíduo face às incertezas que permeiam a sua experiência concreta. Não obstante as consequências negativas para a vida dos cidadãos, concluiu-se que a aplicação desta racionalidade política à governação adquiriu novo folgo em resposta à crise que se abateu sobre o mundo a partir de 2008. Ganhou adeptos mesmo entre aqueles que, em tempos, se lhe opuseram, ao ponto de se poder afirmar que nos encontramos ante uma geleia ideológica plasmada num projeto neoliberal social-democrata (Fiori, 2010).

Quanto às *influências dos credos neoliberais nas medidas de política adotadas no Reino Unido*, mostrámos como 18 anos (1979-1997) de governos conservadores, mediados pela ideia de o Estado, para governar bem, devia governar menos, ficaram marcados por intentos vários de reformulação, desmantelamento e posterior implementação de um novo modelo de governação. O primeiro alvo foram os sindicatos, depois de ultrapassado este obstáculo tornou-se mais fácil o alcance dos objetivos de neoliberalização. Durante os dois primeiros mandatos foram introduzidas algumas reformas, mas foi a partir de 1987 que se assistiu a um acelerar das mesmas por via, entre outras, da terceirização e privatização dos serviços sociais (Ferguson, 2013; Harris, 2005). A partir dos anos 90 esta tendência acentuou-se com o advogar em crescendo da necessidade de os serviços públicos passarem a ser regidos pelos princípios subjacentes ao mercado. Assistiu-se, então, à implementação sucessiva de vários modelos de gestão nos serviços sociais (e.g. Managerialismo, NGP, *Consumerism*) que, na ótica dos seus arautos, iriam aumentar a eficiência e a eficácia dos mesmos. No entanto, como se mostrou, os resultados foram um pouco diferentes, pois para além introduzirem mutações profundas no agir dos profissionais, o legado da governação conservadora minou os princípios fundadores do sistema de bem-estar (Ferguson et al., 2002).

Agastados com o modelo de governação conservador, os eleitores depositaram a confiança nos trabalhistas, que viriam a ser eleitos em 1997. Mas verificámos que o otimismo inicial rapidamente deu lugar à desilusão, e ao longo dos 13 anos que se mantiveram no poder poucas foram as ruturas com as políticas anteriores. Pelo contrário, renovaram o discurso, mas não desprezaram a herança recebida, procurando legitimar as suas propostas com base numa estratégia de desacreditação das reformas dos conservadores. Escudando-se na ideia de equidistância subjacente à *terceira via*, continuaram a promover

o *outsourcing* de serviços, a advogar a superioridade da esfera privada por comparação à esfera pública e a colocar a tónica na gestão como elemento-chave para a promoção da performance e eficiência.

Constatámos que um dos traços da sua governação assentou na necessidade de modernizar o setor público por via não só, mas também da implementação do modelo de gestão PSO que, em simultâneo, deveria promover a eficiência económica e estabelecer um novo contrato com o cidadão. Como vimos, na prática, segundo *Spolander et all (2015)*, a linguagem da modernização não passou de um subterfúgio para a realização de reformas económicas neoliberais. Outro dos traços marcantes dos governos trabalhistas foi a agenda moral conservadora. Evidenciando representações negativas em relação a todos aqueles que mantinham um qualquer tipo de relação com a esfera social do Estado, visava a «remoralização» da sociedade. Os indivíduos e as famílias, responsabilizando-se por si e pelos seus, deveriam ser os principais agentes da sua inclusão, nomeadamente através da inserção na esfera do trabalho e os assistentes sociais foram encorajados a encarar os seus utentes como agentes racionais (*Howe, 2002*). Ao olharmos para os resultados obtidos percebe-se a desilusão daqueles que, num primeiro momento, acreditaram na mudança, pois o seu legado traduziu-se na privatização de áreas significativas do Estado, decadência dos serviços, aumento das desigualdades no acesso à saúde, da miséria e o aprofundamento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres (*Ferguson et all, 2002*).

Em 2010 os conservadores ganharam as eleições. A adoção de políticas austeritárias traduziu-se em cortes como há décadas não se via – na área social ascenderam a €24 biliões (*Ferguson, 2012; Rogwski, 2012; Lavalette, 2012*). As exegeses desenvolvidas permitiram verificar que, tal como os seus antecessores, os seus discursos foram mediados por imagens negativas em relação aos beneficiários do sistema, ou seja, o Estado era o principal responsável pela consubstanciação de uma cultura de dependência. Neste sentido, a resolução deste problema deveria passar pela promoção da *Grande Sociedade*, um enquadramento ideológico que, como se mostrou, não passava de um eufemismo para reestruturar as funções do Estado e a sua trasladação para a comunidade e o mercado. Advogando a necessidade de os indivíduos se responsabilizarem pelos seus problemas, para os conservadores o Estado deveria assumir um papel subsidiário, face aos indivíduos, famílias, comunidade, no enfrentamento dos riscos mediadores da experiência.

Ao analisarmos a agenda política neoliberal no Reino Unido, concluímos que nos projetos políticos conservadores e trabalhistas podem ser destacadas três características, nomeadamente: (i) o desejo de contenção de gastos conexos com a esfera social do Estado; (ii) uma fé cega no mercado enquanto via para a resolução das problemáticas sociais e (iii) a desconfiança em crescendo relativamente ao agir dos assistentes sociais.

Devido às especificidades do país e às características do nosso Estado de Bem-estar, as **reformas introduzidas em Portugal a partir dos anos 90** foram de outra índole. Não tanto focalizadas nos gastos, mas principalmente na desburocratização do aparelho estatal e melhoria da qualidade dos serviços (*Rocha et all, 2007*). Mas, como pensamos ter ficado claro, por um lado, as reformas introduzidas não ficaram imunes à ideia genérica subjacente à NGP de «menos Estado, melhor Estado» e, por outro, a preocupação

Conclusão

com os gastos foi-se acentuando ao longo do período analisado. Seguindo de perto *Madureira* (2015), subdividimos a análise em três momentos.

Um primeiro momento enquadrou, principalmente, as reformas levadas a cabo durante os anos 90 do século passado. Tivemos oportunidade de salientar como, entre 1985 e 1995, sob a égide do primeiro-ministro *Cavaco Silva*, por um lado, se intentou modernizar a administração por via do estabelecimento de uma relação mais estreita com os cidadãos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados e, por outro, foram preparadas as condições facilitadoras da empresarialização e/ou privatização de esferas até aí sob a alçada exclusiva do Estado. Procurámos, igualmente, mostrar como estas reformas foram prosseguidas durante a governação do primeiro-ministro *António Guterres* (1995-2002). No tocante à primeira dimensão, assistiu-se a uma continuidade com a política anterior através da implementação de novas medidas de modernização, optando-se, no entanto, por não confrontar os sindicatos e incentivar o envolvimento dos funcionários públicos na reforma em curso. Quanto à segunda dimensão, observou-se um acentuar da diminuição do peso do Estado na economia, com as privatizações a atingirem o seu auge no segundo quinquénio dos anos 90 (*Mamede*, 2015).

As análises desenvolvidas relativamente ao segundo período (primeira década do novo milénio), mostraram como a preocupação mediadora das reformas continuou a assentar na melhoria da qualidade dos serviços e na redução da despesa pública. As medidas de políticas adotadas pelo PSD (2002-2005) permitiram-nos perceber o modelo de Estado preconizado pelo centro direita. Relativamente à organização, sob o lema da modernização, as mudanças a efetuar, seguindo a filosofia do modelo empresarial, deveriam dar azo a uma nova estrutura mediada pela racionalidade característica do setor privado. Criticando o peso excessivo do Estado, este deveria restringir-se ao desempenho das suas funções essenciais. Tudo aquilo considerado acessório deveria ser privatizado, i.e., advogava-se sua reconstrução enquanto Estado neoliberal (*Rocha et all*, 2007). A respeito da qualificação dos recursos humanos, com o objetivo de aumentar a eficácia, produtividade e a melhoria dos serviços prestados foi criado, em 2004, o SIADAP. Ao proceder a uma avaliação do desempenho individual, com este sistema o governo pretendeu introduzir na administração pública uma nova cultura assente na qualificação e no mérito dos funcionários. Não obstante ter tido o mérito de acabar com o laxismo predominante no anterior modelo de avaliação, enfatizámos o facto de, entre 2004 e 2007, não se poder falar verdadeiramente na implementação do SIADAP, visto ter sido aplicado a menos de 25% dos funcionários públicos.

Com a promessa de reverter o viés neoliberal do anterior governo, o PS foi eleito em 2005. No entanto, como tivemos oportunidade de observar, esse compromisso não impediu o advogar da necessidade (plasmada no programa do governo apresentado ao eleitorado) de continuar a reforma do Estado, nomeadamente por via da diminuição do peso do emprego público. A realidade mostrou-se mais adversa do que o esperado (défice superior a 6%), conduzindo a reformas de tal modo profundas ao ponto de se poder falar numa revolução no setor público (*Stoleroff*, 2007, 2013; *Nunes*, 2009). Deste modo, mostrámos como a par de medidas visando a contenção da despesa pública e a consolidação orçamental, as reformas introduzidas na administração pública sofreram as influências da NGP. De entre as últimas, destacámos a implementação do programa PRACE em 2005. Quanto à qualificação dos recursos

humanos, demos conta de como, por um lado, com as revisões do SIADAP (2007 e 2012) se ultrapassaram algumas das lacunas do modelo anterior de avaliação de desempenho e, por outro, a fixação de quotas para as avaliações máximas se tem vindo a revelar problemática e a gerar tensões várias entre os funcionários públicos.

Por último, e no que ao período decorrente entre 2011 e 2014 diz respeito, sinalizámos a forma como as reformas adotadas, indo muito mais além daquilo que até aí tinha sido realizado, redundaram num conjunto de medidas avulsas cujo *leitmotiv* ideológico único foi o de instaurar um Estado mínimo (Stoleroff, 2013; Zartaloudis, 2014).

A agenda neoliberal teve *consequências sobre a vida quotidiana das pessoas e sobre os valores associados à profissão do Serviço Social*, influenciando significativamente o que os assistentes sociais pensam, sentem e são na sua experiência quotidiana. As exegeses desenvolvidas em relação ao Reino Unido desvelaram essa dupla consequência. No caso em concreto do Serviço Social tem-se vindo a assistir a um aumento significativo da regulamentação da prática, i.e., uma prática pautada pela diversidade, incerteza, estruturada em crescendo, tecnocrática, onde os valores mediadores da mesma são cada vez mais colocados em causa (Ferguson, 2012; Spolander et al, 2014).

Vimos como os conservadores ao trasladarem as suas representações negativas em relação ao Estado para a profissão, a constituíram como a metáfora de tudo o que estava mal nesse modelo de Estado. Considerando os profissionais uma força de bloqueio às reformas que pretendiam implementar, a estratégia passou pelo recurso ao instrumental de gestão com o intuito transmutar a organização e funcionamento dos serviços e diminuir o poder, a autonomia dos assistentes sociais. Os diferentes modelos de gestão implementados durante os primeiros 18 anos de governos conservadores conduziram a uma subordinação em crescendo à autoridade da gestão e, por consequência, ao aumento da desmoralização e desilusão entre os assistentes sociais (Clarke et al, 2000; Bahle, 2003, Rose, 2004, Dustin, 2007; Rogowski, 2012). O ano de 1990 constitui-se como um marco fulcral pela negativa, pois com a *Lei do Serviço Nacional de Saúde e dos Cuidados Comunitários* deu-se um grande passo para o estabelecimento do Serviço Social empresarial (Harris, 2003).

Com a subida ao poder dos trabalhistas em 1997, verificámos não só a continuidade dessas representações, como a sua extensão a diferentes setores da sociedade. A desconfiança em relação à capacidade dos profissionais para um desempenho de qualidade, serviu de justificação para a necessidade de modernizar os serviços. Esta, no mesmo processo em que pressupôs a introdução da racionalidade financeira e o predomínio dos princípios de gestão sobre as questões éticas ao nível do funcionamento dos serviços, conduziu à marginalização do Serviço Social. Destarte, por um lado, constatámos que, a par de um aumento da vigilância sobre as práticas por via do recurso às TIC, o Serviço Social passou gradativamente a ser imbuído por uma cultura empresarial, de performance com práticas cada vez mais normalizadas, estandardizadas e rotinizadas direcionadas para a obtenção de resultados (Webb, 2006, Dominelli, 1999, 2010; Langan, 2000; Howe, 2002; Rogowski, 2012; Trevithick, 2014). Por outro lado, vários estudos realizados durante este período mostraram de um modo clarividente como a aposta nas TIC

Conclusão

contribuiu não só para o esvaecer de um dos eixos mediadores da prática, uma das competências nucleares da profissão, i.e., a construção de relações positivas com as pessoas, mas também para a emergência de sentimentos contraditórios, conflitos de interesses entre os profissionais e a degradação da sua saúde psíquica.

Ainda dentro deste registo, pensamos ter ficado claro que os esforços dos trabalhistas no sentido de reconfiguração da identidade profissional não se ficou pelo até agora enunciado. Foram um pouco mais além, designadamente por intermédio da tentativa de transformar o Serviço Social num projeto, essencialmente, técnico de resolução de problemas sociais e, por consequência, neutro para com o modelo de sociedade vigente. Visando o alcance de tal objetivo, intensificaram o controlo e a regulação das práticas e, a partir de 2000, com a criação do *Conselho Geral da Assistência* a regulação da formação em Serviço Social (até aí sob a alçada das instituições académicas) passou para a esfera estatal. Daí decorreu uma mudança de paradigma, não mais uma aposta numa formação abrangente assente no conhecimento das ciências sociais, mas, essencialmente, sustentada em competências práticas/administrativas e facilitadora de uma intervenção baseada na evidência (*Langan, 2000; Harris, 2003; Ferguson, 2008*). Seguindo o mesmo viés, as reformas conexas com a organização e o funcionamento da profissão, viriam a ser prosseguidas pelos conservadores que os sucederam no governo a partir de 2010. De entre as mesmas, salientámos a criação do *Colege of Social Work* em 2011.

Face ao quadro traçado relativamente ao Reino Unido, concluímos que, a par da desvalorização do estatuto profissional, se assistiu, em muitas situações, à transmutação do profissional num mero executor administrativo, com as suas competências analíticas e interpretativas quartadas, a sua criatividade/liberdade de ação reduzidas e, por isso, menos qualificado para a intervenção. Quanto ao que o futuro pode reservar para a profissão, advogamos encontrar-se o mesmo dependente da adoção de uma ação política, de um posicionamento mais ativo e crítico por parte dos profissionais no sentido de combater a inexistência de alternativas aos ditames que a racionalidade política neoliberal tem vindo a incrustar nas experiências de vida das pessoas.

Embora com especificidades próprias, ***as práticas do Serviço Social em Portugal também não ficaram imunes à agenda neoliberal***. Vimos como, principalmente a partir do dealbar do século XXI, se começaram a tornar visíveis mutações várias no exercício profissional, nomeadamente por via: de uma intervenção cada vez mais instrumental (*Branco et all, 2011; Granja, 2014*); da ultrarracionalização e padronização das práticas conducentes a um finalismo metodológico (*Amaro, 2012; Carvalho et all, 2014, 2015*); de um agir onde, não obstante marcar presença o perfil científico-humanista, tem vindo a ganhar realce o perfil científico-burocrático (*Amaro, 2012*); do aumento da pressão para a obtenção de resultados, entre outras. Deste modo, constatámos que, estas mutações, ao evidenciarem uma aproximação ao modelo tecnocrático, para além de diminuírem o tempo disponível para a construção de relações empáticas, têm vindo a contribuir, segundo *Ferreira (2014-a)*, para a gradual substituição das competências intelectuais tradicionalmente valorizadas no desempenho profissional por atividades pontuais de rápida execução.

Nas reflexões desenvolvidas com relação à crescente influência das TICs nas práticas quotidianas dos assistentes sociais, apesar de termos pontuado os aspetos positivos, as potencialidades daí derivadas, salientámos a necessidade de a mesma ser observada com algumas cautelas. Esta prudência deve-se, entre outras razões, ao facto de se verificar que a mesma, tal como notado em outros contextos analisados, tem vindo não só a permitir o questionamento e a avaliação quantitativa da intervenção, mas também a contribuir para a promoção exponencial da automação e formatação de procedimentos.

A análise desenvolvida sobre o mercado de trabalho permitiu-nos constatar uma complexificação da situação com a entrada do novo milénio. A partir de 2005 aumentou o emprego precário e a empregabilidade diminuiu, assistindo-se nos anos seguintes a um aumento em crescendo do número de licenciados desempregados. Em 2016 era o curso com maior número de desempregados. Por sua vez, mostrámos, igualmente, como a crescente incerteza mediadora da segurança do posto de trabalho, por um lado, e as mudanças ao nível dos públicos que entram em contacto com os serviços, por outro, têm vindo a complexificar significativamente o saber-fazer dos assistentes sociais, complexificação essa que, em última instância, pode influenciar negativamente o seu desempenho.

Tal como em outras áreas de intervenção, também foi possível constatar como as racionalidades liberais têm vindo a redefinir, reestruturar as práticas profissionais desenvolvidas no âmbito dos sistemas de proteção às crianças.

A análise desenvolvida sobre a legislação enquadradora – *Children Act* – da intervenção do Serviço Social com crianças, permitiu-nos aferir algumas das ***mudanças ocorridas ao longo dos anos no sistema de proteção do Reino Unido***. O diploma de 1948, rompendo com uma longa tradição da intervenção pública assente na punição dos pais e das crianças com vivências em contextos de pobreza/exclusão, revelou um olhar positivo sobre a família. Era no seu seio que o bem-estar da criança deveria ser promovido. Vimos como, de acordo com esta filosofia (orientadora da proteção à infância até aos finais dos anos 60), os conhecimentos e a intervenção do Serviço Social era valorizado, pois acreditava-se na existência de uma vontade comum entre os diferentes intervenientes (Estado, Serviço Social e famílias), i.e., a defesa do interesse superior da criança.

A partir de meados dos anos 70, a pressão em crescendo para cortar nos gastos públicos acabou por influenciar o papel adstrito ao Estado nesta matéria. Deste modo, vimos como o diploma de 1975 foi permeado por um maior autoritarismo e intervencionismo estatais. Por sua vez, a perspetiva onde a família era apreendida enquanto «paraíso da tranquilidade», deu lugar a um olhar mais crítico, passando a ser exigido aos profissionais uma intervenção mais proativa em prol da promoção dos direitos das crianças (Parton, 1985, 1999, 1999-a). Ao longo dos anos 80 esta perspetiva começou a ser colocada em causa. Não só, mas também devido a diagnósticos que, em algumas situações, se revelaram ser falso-positivos e, noutras com consequências mais graves, falso-negativos, assistiu-se a um aprofundar das críticas dos liberais tanto em relação ao aumento dramático do poder do Estado, como ao excesso de poder detido pelos profissionais do bem-estar. No caso dos profissionais, constatámos que essas críticas (ao serem propaladas pelos *media* e aproveitadas pelos políticos), redundaram num dilema, pois ora eram

Conclusão

criticados por retirar indevidamente as crianças às suas famílias, ora por serem negligentes, laxistas, dado não terem diagnosticado o perigo experienciado pelas crianças. Consoante os pontos de vista, intervinham em demasia e cedo demais ou, pelo contrário, pouco e demasiado tarde (Berridge, 1997; Parton, 1999-a).

Como observámos, todo o debate gerado e a, conseqüente, pressão da opinião pública, a par com um contexto político conservador que procurava reequacionar as relações entre o Estado, a comunidade, a família e os indivíduos em conformidade com o mercado, conduziram à promulgação de um novo diploma em 1989. Buscando uma intervenção equilibrada, o mesmo visava não só proteger as crianças, mas também a privacidade, a autonomia da família e a sua proteção face à autoridade, às interferências injustificadas por parte do Estado (Parton, 1999; Otway, 2002; Barry, 2007). No fundo, com este diploma intentou-se estabelecer um sistema de proteção onde, de modo coerente, se tomasse em consideração tanto o bem-estar da criança, como a sua proteção.

As análises desenvolvidas permitiram concluir que, devido ao facto de a sua promulgação ter ocorrido em contraciclo como o modelo thatcheriano preconizado para a esfera social do Estado, a sua implementação se revelou bastante complexa. Em meados da década de 90, os propósitos inicialmente delineados só parcialmente estavam a ser cumpridos. Com conseqüências negativas para as crianças e as suas famílias, ao invés de uma intervenção integrada, preventiva como se pretendia, verificava-se uma ênfase em crescendo numa ação reativa priorizando a *proteção* em desfavor da promoção do *bem-estar* (Berridge, 1997; Parton, 1999, 2002-a; Souza, 2002; Otway, 2002; Farmer, 2002; Howe, 2002; Munro, 2007; Barry, 2007; Parton et al., 2009; Rogowski, 2012; 2015).

Buscando uma sinopse das políticas dos governos conservadores no concernente à proteção das crianças, pode-se concluir terem sido significativas as mudanças entre os inícios dos anos 70 e 1997. A importância dada inicialmente ao Serviço Social e ao trabalho na comunidade foi, progressivamente, dando lugar a soluções managerialistas e de mercado (Parton, 2009).

Em 1997 os trabalhistas regressaram novamente ao governo. Ao longo dos 13 anos em que assumiram o poder foi possível constatar algumas continuidades com as políticas anteriores, mas também reformas profundas, radicais no sistema de proteção (Parton et al., 2009; Jiménez, 2014). Delinearam políticas mais amplas e proativas para as famílias e as crianças e continuaram a apostar na modernização, nomeadamente com a implementação de sistemas de monitorização, gestão e informação nos serviços das autoridades locais que passaram a assumir um papel mais importante na ação protetiva. Evidenciando um distanciamento em relação aos seus antecessores, as reformas a implementar deveriam passar por uma maior aposta na prevenção de modo a promover um melhor equilíbrio entre as esferas da proteção e do bem-estar.

Mostrámos, igualmente, como a morte de uma criança ainda durante o primeiro mandato (Victoria Climbié – 2000) teve implicações nas reformas em curso. De entre as mesmas, destacámos, por um lado, a promulgação, em 2004, de um novo *Children Act* marcado por um reforço do trabalho integrado e um aumento da responsabilização dos serviços. E, por outro, indiciando um papel mais interventivo e regulador do Estado, a introdução de reformas profundas com a implementação, nesse

mesmo ano, do programa *Every Child Matters* (Munro, 2007). Paralelamente verificou-se uma aposta significativa nas TIC. Considerando-as um elemento nodal de todo um processo assente na importância da partilha de informações, os trabalhistas viriam a proceder à introdução maciça de programas eletrónicos, de entre os quais chamámos a atenção para a implementação, em 2007, do *ContactPoint*. Uma base de dados onde passaram a constar cerca de 11 milhões de crianças e que, em última instância, contribuiu para a emergência de um Estado de Vigilância Protetivo (Parton et al, 2009).

Assinalámos também, como outra ocorrência trágica (morte de *Baby P.* em 2007) contribuiu para uma inflexão profunda do rumo até aí seguido. A partir desse momento, em paralelo com o recrudescer das críticas à intervenção dos assistentes sociais, com o desencadear de uma reação sem precedentes, um endurecer das medidas e uma resposta «mais musculada», o foco passou a direcionar-se novamente para a dimensão da proteção, reduzindo-se significativamente o limiar para a retirada de crianças (Munro, 2009; Parton et al, 2011).

As exegeses encetadas relativamente à governação dos conservadores entre 2010 e os finais de 2016, colocam dúvidas quanto ao futuro do sistema de proteção no Reino Unido. Durante esse período, a par de críticas em crescendo ao exercício profissional e tentativas várias de regulação da formação e da intervenção, assistiu-se, por um lado, a uma diminuição significativa dos recursos afetos à prevenção e para o apoio às famílias e, por outro, a um crescimento constante do número de crianças retiradas e a uma aposta clara na adoção permanente em substituição do acolhimento familiar e/ou institucional.

O questionamento em relação ao modo como as *opções políticas que foram sendo adotadas ao longo do período em análise se repercutiram na práticas do Serviço Social junto de crianças no Reino Unido* permitiu aferir, por um lado, uma mutação nas representações, ou seja, um olhar positivo, otimista e confiante começou, gradualmente ao longo dos anos 80, a dar lugar à desconfiança e a uma perspetiva crítica em relação à intervenção profissional. Por outro lado, um aumento muito significativo da regulamentação do sistema de proteção ao ponto de se poder afirmar ser esta uma das áreas de intervenção do Serviço Social onde o controlo político e de gestão mais se faz sentir (Munro et al, 2016). Mostrámos como estas duas dimensões se encontram interligadas ou, se preferirmos, a existência de uma associação entre a realização de inquéritos públicos (onde eram apontadas falhas aos profissionais), a propagação da imagem negativa pelos *media* e a introdução de reformas mediadas pela valorização em crescendo de uma mentalidade processual. Estas foram, em grande medida, justificadas e apresentadas como a via encontrada para minorar as falhas detetadas ao nível da avaliação dos riscos por parte dos assistentes sociais (Stevenson, 1999; Parton, 2002; Parton et al, 2009). Consequentemente, constatámos que, com o recurso às TIC, foram sendo introduzidos procedimentos padronizados, protocolos, modelos e prazos para a execução das tarefas. A confiança, anteriormente depositada na *expertise*, no *know-how* dos assistentes sociais, foi trasladada para os gestores e protocolos mediados computacionalmente. Daqui se podendo, portanto, concluir que, ao buscarem a consubstanciação de profissionais enquanto gestores do risco capazes de transformar o acaso em certeza e previsibilidade, acabaram por redefinir a natureza do Serviço Social (Howe, 2002; Vyvey et al, 2014).

Conclusão

Ainda antes da promulgação do diploma de 1989 surgiram os primeiros resquícios desta tendência, no entanto, seria ao longo dos anos 90 que o risco adquire uma centralidade cada vez maior na prática do Serviço Social. Em consequência da deslocação política do bem-estar para a proteção da criança, vimos como a avaliação do dano significativo ou a probabilidade de o mesmo vir a ocorrer se transformou no critério-chave da intervenção e o parâmetro a partir da qual a mesma deveria ser responsabilizada quanto à proteção da criança. Ao ocorrer em paralelo com a afetação de cada vez menos recursos, este processo redundou num minorar da qualidade do suporte, apoio às famílias e num recuo da intervenção face-a-face. Com a gradual subordinação da autonomia profissional a protocolos informáticos, o Serviço Social passou a operar menos na esfera social e mais na informacional (Parton, 2009-a; Rogowsky, 2015; Munro et al, 2016).

Ante a decisão em direção a sistemas de gestão do risco cada vez mais científicos promotores de uma intervenção crescentemente atuarial, por um lado, e estando cientes de a intervenção junto de crianças ser mediada pela complexidade, ambiguidade e incerteza, por outro, observou-se uma reação dos profissionais no sentido de procurar minorar o peso da responsabilização que lhes era atribuída no caso de algo correr mal. Assim sendo, concluímos que os profissionais a trabalharem na ação protetiva têm vindo a modificar não só o modo como se relacionam com o risco, mas também a forma de intervir face ao mesmo. Perante uma cultura de culpabilização, aumentou a aversão ao risco, a ansiedade, o medo e, em concomitância, as intervenções defensivas, mecanicistas começaram a destacar-se face a outras mediadas pelo *know-how* dos profissionais. A preocupação prima dos assistentes sociais passou a ser, não a de fazer bem as coisas, mas, essencialmente, fazer as coisas bem (Parton, 2002; Munro, 2007; Barry, 2007; Ferguson, 2012; Munro et al, 2016).

Com a legislação de 1911 (LPI) Portugal colocou-se na vanguarda da proteção das crianças. O traçar dos *marcos evolutivos e das tendências do sistema de proteção às crianças em Portugal* desde os inícios da centúria de novecentos até à atualidade, permitiu-nos compreender de um modo mais aprofundado não só a forma como se foi organizando, mas também alguns dos problemas que perpassaram o seu funcionamento. No percurso percorrido destacámos a reforma ocorrida em 1962 (OTM). Tendo sido pautada por um papel mais interventivo do Estado, ao apostar, de modo inovador, na prevenção, na intervenção interdisciplinar, bem como na valorização dos papéis atribuídos à comunidade e à família, abriu caminho às primeiras formas de proteção não judicial das crianças (Pedroso et al, 1998; Ferreira, 1998, 2009). Sinalizámos, igualmente, a criação das CPM em 1991 – um marco na história da proteção em Portugal. Constituindo o primeiro intento de proteção por via administrativa/social, pode-se afirmar que, ao nível da intervenção junto das crianças, havia um país antes e outro depois das Comissões. E, por último, a grande reforma levada a cabo em 1999 que, ao preconizar um enquadramento legal diferenciado para as situações de crianças em perigo e dos jovens infratores, rompeu com o modelo até aí vigente. Não mais, portanto, um tratamento indiferenciado mas, evidenciando uma guinada social, uma desjudicialização das questões conexas com a criança e a família, um modelo de intervenção

profissional de proteção para as primeiras e um modelo educativo para os segundos (*Ferreira, 1998, 2009; Guerra, 2003, 2016; Torres et al., 2008; Magalhães, 2005*).

As análises desenvolvidas sobre o enquadramento legal da intervenção protetiva permitiu o retirar de algumas conclusões. No concernente aos conceitos de risco e perigo, vimos que o critério para a intervenção da sociedade e/ou do Estado é o perigo, i.e., de acordo com o entendimento do legislador a intervenção só pode – legitimamente – ocorrer quando ante situações de risco que coloquem em perigo a criança. É este que deve ser abolido, eliminado e não tanto o risco. Embora cômicos das dificuldades que no concreto, por vezes, existem em diferenciar claramente os dois conceitos, a avaliação sobre se a criança se encontra a experienciar uma ou outra situação consubstancia-se como um ponto nodal para a decisão *sobre* o tipo de intervenção a desencadear, *quem* a deve executar e *com* que legitimidade.

Ficou, igualmente, claro que o sistema português se rege por duas ideias-chave, designadamente o interesse superior da criança e a valorização da família. Relativamente ao primeiro, colocado num patamar superior a partir do qual todos os outros princípios decorrem, emerge como a preda-de-toque de toda a intervenção. Quanto à segunda, ancorando-se no articulado constitucional, da LPCJP emana uma filosofia centrada na família. Constituindo-se como um elemento essencial para o alcance dos objetivos da intervenção, é no seio do grupo familiar que, sempre que possível, os profissionais, trabalhando *com* as famílias, devem procurar defender os direitos e promover o bem-estar das crianças.

Em concomitância com o anteriormente referido, foi-nos possível, por um lado, dar conta da importância assumida pelo consentimento em todo o processo. A exigência do mesmo, para além de procurar evitar uma intervenção ferida de inconstitucionalidade, revela-se positiva ao nível da promoção da eficiência e da eficácia, pois facilmente se percebe a essencialidade da adesão e motivação dos pais e/ou da criança para o êxito da intervenção. Por outro lado, contrariando um estereótipo onde as CPCJ emergem como instituições coercivas e penalizadoras, os dados recolhidos mostram como ao longo dos anos se tem vindo a verificar uma clara supremacia da aplicação de MPP em meio natural de vida por comparação às medidas em regime de colocação (*Torres et al., 2008; Ferreira, 2009; Loulé, 2010; CNPCJR, 2010, 2015*). Podendo-se, portanto, concluir que o sistema de proteção português se encontra mais próximo do modelo de promoção do bem-estar característico da Europa continental do que do modelo anglo-saxónico centrado na proteção da criança.

Por sua vez, e no que à prevenção diz respeito, constatámos que desde a reforma de 1999 até à atualidade se deu um salto qualitativo com o legislador a atribuir-lhe uma importância em crescendo. Apelando à participação, envolvimento e corresponsabilização de todos, a Lei encontra-se imbuída de um espírito onde a prevenção se consubstancia como um elemento fundamental no trabalho junto de crianças. Devendo ocorrer o mais precoce possível, têm vindo a ser reforçadas as atribuições da Comissão alargada e das ECMIJ ao nível da prevenção, advogando-se a necessidade de as últimas procederem com a maior celeridade possível à identificação de situações de risco de modo a procurar minorar a ocorrência do perigo.

Quanto aos problemas que têm vindo a ser detetados ao longo dos anos no sistema de proteção português, podemos destacar, entre outros, para além da burocratização/formalização da intervenção

Conclusão

(Torres et al., 2008), a elevada rotatividade, a insuficiência de tempo de afetação e a secundarização das funções exercidas nas Comissões por parte das entidades empregadoras. Estas situações, ao levantarem questões conexas com a formação/especialização e a disponibilidade de tempo necessárias a um bom desempenho, acabam por colocar em causa tanto a qualidade da intervenção visando a proteção e a promoção dos direitos das crianças, como a confiança da sociedade em geral nessa mesma intervenção (Torres et al., 2008; Borges, 2011; CNPCJR, 2015; CNPDPC, 2016). Em correlação com os recursos humanos foi, também, sinalizada a escassez de comissários face às necessidades sentidas quotidianamente (Graça et al., 2012).

Na decorrência da aplicação de políticas de austeridade no nosso país, a situação degradou-se. No preciso momento em que, por várias ordens de razão, as CPCJ tiveram de lidar com problemáticas em crescendo, assistiu-se a um desinvestimento financeiro e à redução de profissionais por via administrativa. Quer dizer, por via de alteração de rácios e/ou do processo de requalificação, o ISS IP não só procedeu à reafecção de profissionais a outras funções, como tentou trasladar do Estado para as IPSS responsabilidades nesta área de intervenção.

Uma análise de conjunto sobre as *práticas do Serviço Social no âmbito do sistema de proteção às crianças em Portugal*, possibilitou o desvendar de alguns dos condicionalismos e das potencialidades que as perpassam, bem como as mutações em curso na sequência não só, mas também do período de austeridade e das políticas de pendor neoliberal que matizaram Portugal nos últimos anos.

Relativamente à forma como as questões conexas com gestão e a avaliação do risco têm vindo a ser encaradas, independentemente de noutros quadrantes as lógicas de pendor quantitativo deterem um domínio avassalador, ao ponto se poder falar numa paranoia coletiva com a proteção das crianças (Caneco, 2016). É nosso entendimento que, não obstante algumas mudanças, a avaliação qualitativa do risco não só continua a prevalecer em Portugal, mas também se revela indispensável para a compreensão da complexidade mediadora das situações de risco experienciadas pelas crianças. Mostrámos, também, como a incerteza mediadora da avaliação do risco, os dilemas por ela provocados, complexificam intervenção e aumentam a responsabilização que recai sobre os assistentes sociais. Daí termos chamado a atenção para a necessidade de receberem formação conexas com os processos de decisão e os fatores que influenciam os julgamentos inerentes aos mesmos, por um lado, e os cuidados a tomar aquando das avaliações por forma a minorar os erros, por outro. Relativamente aos últimos, salientámos a importância de na sua intervenção quotidiana os assistentes sociais recorrerem aos raciocínios analítico e intuitivo, não de forma isolada, mas como se fossem um *continuum*. Isto é, o desafio que se lhes coloca é o de tentarem conciliar, integrar os dois modos de raciocínio no decorrer da ação protetiva (Munro, 1999, 2007). Desafio ao qual, em nossa opinião, os profissionais portugueses a trabalhar com crianças têm procurado dar resposta.

Outra dimensão por nós identificada foi a qualificação do sistema, verificando-se como, de 2007 em diante, com a elaboração de vários manuais e guiões técnicos, os assistentes sociais com intervenção nos três patamares passaram a dispor de instrumentos e orientações facilitadoras do seu agir. Numa análise comparativa com o sistema do Reino Unido, concluímos que, apesar de essa qualificação poder

indiciar uma tendência no sentido de uma maior padronização, a intervenção dos assistentes sociais em Portugal ainda se encontra longe da rigidez a que os colegas ingleses se veem subjugados. Podendo-se, portanto, afirmar que a introdução de novos referenciais comuns poderá vir a revelar-se positiva para o desempenho nas CPCJ (*Sæbjørnsen, 2011; Rodrigues et al., 2015; Guerra, 2016*). Paralelamente, a partir de 2008, deu-se início ao processo de informatização das CPCJ. Apesar de algumas dificuldades de adaptação iniciais, reconhecemos que a mesma, ao ter contribuído positivamente para a recolha e partilha de informação entre as diferentes CPCJ, agilizou e facilitou a realização da avaliação diagnóstica. Como aspetos negativos, pontuámos o tempo despendido na informatização dos dados. Ao consumir parte do escasso tempo disponível, pode condicionar a realização de outras tarefas, nomeadamente as intervenções junto das crianças e das famílias com vista à construção de relações e à promoção de processos de mudança.

No quadro das exegeses encetadas sobre as práticas do Serviço Social no sistema de proteção português, foi possível identificar tanto aspetos positivos, como negativos. Entre os primeiros, destaca-se o modo como o sistema se encontra concebido – o nosso modelo de proteção ao perspetivar uma intervenção sustentada, consubstancia-se como facilitador e estruturador do agir profissional (*Ferreira, 2009; Brigido, 2011*). Quanto aos segundos, estes correlacionam-se com a insuficiência de recursos humanos e materiais que, a par da existência de prazos a cumprir e da burocracia, têm vindo a aumentar a pressão de uma prática já, *de per se*, emocionalmente exigente (*Ferreira, 2009; Loulé, 2010; Ruxa, 2013; Costa, 2014; Martins, 2015*).

Mostrámos como estes condicionalismos se repercutem negativamente tanto no desempenho profissional, como nos resultados obtidos. Em relação aos primeiros, obstaculizam (i) a realização de bons diagnósticos e avaliações das situações experienciadas pelas crianças, (ii) um acompanhamento qualificado das MPP e (iii) a construção de relações empáticas com as famílias, situação esta que se agudiza quando em face de um menor envolvimento das famílias e/ou inadequada colaboração das ECMIJ (*Ferreira, 2009; Brigido, 2011; Sæbjørnsen, 2011; Ruxa, 2013; Martins, 2015*).

Quanto aos segundos, observou-se que a intervenção dos assistentes sociais (devido ao volume processual, à necessidade de agilizar os processos) ao tender, por vezes, para o superficialismo, acaba por minorar a obtenção de efeitos duradouros. Situação essa que, de acordo com *Ruxa (2013)*, pode ser exemplificada pelas processos reabertos pelas CPCJ. Embora concordando com a autora, pensamos que o diferencial de 294,5% de processos reabertos entre 2006 e 2014 não pode somente ser justificado por essa razão. Em nossa opinião, os efeitos negativos das políticas de austeridade praticadas em Portugal concorreram para essa situação, i.e., levantamos a hipótese de muitas famílias, na sequência dessas políticas, terem entrado novamente em crise, desestruturação exigindo, por isso, uma nova intervenção e a reabertura do PPP. Assim sendo, e não descurando que a pobreza não pode servir de justificação para as crianças serem retiradas à família, conclui-se que, se o Estado investir mais nas famílias biológicas e, com especial acuidade, naquelas que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade, certamente acabará por poupar dinheiro no longo prazo e contribuir para a existência de crianças mais felizes.

As reflexões desenvolvidas sobre a crise que assolou o globo a partir dos finais da primeira década do século XXI, permitiram mostrar, por um lado, como num espaço de tempo relativamente curto (meados 2007 a 2011), uma crise de natureza bancária redundou em crise económica e esta, por sua vez, em crise das dívidas soberanas que acabaria por conduzir ao resgate de Portugal em maio de 2011. E, por outro, que a resposta a essa mesma situação, evidenciando uma leitura moral da crise, redundou na imposição de políticas de austeridade. Assim, ao analisarmos o contexto português, foi-nos possível traçar um quadro das *consequências económicas e humanas decorrentes da implementação de medidas de austeridade de cariz neoliberal em Portugal*.

Um primeiro aspeto por nós pontuado, foi o de os partidos mandatados pelos portugueses para executarem o programa negociado com a *Troika*, terem apreendido a conjuntura de crise como uma oportunidade não só para ascenderem ao poder, mas também para a promoção de um Estado mínimo, i.e., a crise e o *Memorando* viriam a ser instrumentalizados tendo em vista a adoção de reformas neoliberais radicais que dificilmente teriam sido aceites enquanto programa político, dado o fraco apoio às mesmas por parte do eleitorado (*Freire, 2014; Silva, 2013; Silva et al, 2015; Rodrigues et al, 2015*).

Face aos problemas detetados (elevado défice e dívida no limiar dos 100%), foram delineados três grandes objetivos: garantir a consolidação orçamental, assegurar a estabilidade do setor financeiro e aumentar a competitividade e o, conseqüente, crescimento da economia. Seguindo a via da austeridade, para além da redução da despesa do Estado e dada a impossibilidade de desvalorização cambial, a melhoria da competitividade e o crescimento da economia deveriam ser promovidos através da desvalorização interna. Prometendo ir mais além da *Troika*, vimos como o governo se empenhou nesta tarefa, verificando-se, no entanto, que ao se mostrar forte com os fracos e fraco com os fortes, somente em parte cumpriu essa promessa, ou seja, não teve pejo em violar sucessivamente contratos estabelecidos com os portugueses, mas mostrou-se bastante renitente em mexer nos contratos firmados entre o Estado e as grandes empresas económicas e financeiras.

Quanto às *políticas adotadas durante o período de vigência do PAEF* (2011 a 2014), mostrámos como as mesmas se direcionaram para todos os portugueses sem exceção, desde as crianças aos mais velhos, mas com efeitos diferenciados. Nas reflexões desenvolvidas foi possível destacar a focalização das medidas em duas esferas distintas, nomeadamente nos rendimentos e nas alterações introduzidas na esfera do trabalho, por um lado, e ao nível das funções sociais do Estado, por outro.

Em relação às políticas com vista à *redução dos rendimentos*, focadas num primeiro momento nos funcionários públicos vir-se-iam, posteriormente, a alastrar aos reformados e aos trabalhadores do setor privado. De entre as mesmas, podemos salientar: (i) o prolongamento pelos anos seguintes dos cortes nos vencimentos dos funcionários públicos previstos no orçamento de 2011 (entre 3,5% e 10%); (ii) a introdução (setembro de 2011) da sobretaxa de IRS que redundou num corte de cerca de 3,5% nos salários dos setores público e privado; (iii) o anúncio (outubro de 2011) da suspensão a partir de 2012 dos subsídios de Natal e de Férias para os funcionários públicos e reformados; (iv) a intenção manifestada pelo primeiro-ministro (setembro de 2012) de aumentar a TSU dos trabalhadores e diminuir a das empresas, intenção essa que, devido aos protestos gerados em todo o país, acabou por não ser

concretizada; (v) a comunicação ao país (outubro de 2012) do «enorme aumento de impostos» para o ano seguinte no valor de €4,4 mil milhões, que redundou, entre outros, na extensão dos cortes às pensões, similares aos já existentes para os funcionários públicos; (vi) o anúncio (abril de 2013) da necessidade de um corte adicional no orçamento de €4,7 mil milhões entre 2014 e 2016; (vii) em 2014, novo agravamento (entre 2,5% a 12%) dos cortes salariais dos funcionários públicos e medidas no sentido de reduzir as pensões.

Relativamente às *reformas* levadas a cabo na *esfera do trabalho*, foi possível constatar como o direito ao trabalho se consubstanciou como um dos direitos mais afetados pelas políticas austeritárias. Com a entrada em vigor (agosto de 2012) das alterações introduzidas no código de trabalho, verificaram-se mutações profundas tanto na organização do tempo do trabalho, como ao nível da flexibilização, segurança do posto de trabalho e compensações por despedimento. Em concordância com o rumo traçado pelo governo, essas mutações acabaram por traduzir não só um claro acentuar da desvalorização do fator trabalho, mas também uma transferência de rendimentos para o fator capital.

Em todo este processo destacámos o importante papel desempenhado pelo Tribunal Constitucional ao nível da fiscalização da legalidade das políticas de austeridade. Ao declarar a inconstitucionalidade de algumas das medidas intentadas pelo governo, constituiu-se como um baluarte na defesa dos direitos sociais dos portugueses.

A orientação seguida em relação à *esfera social* não divergiu muito do anteriormente referido. Também nesta dimensão, se verificou terem sido os cortes muitos e significativos, assistindo-se a uma desresponsabilização e, conseqüente, retração das funções sociais do Estado. Dada a parca representatividade no *Memorando* das referências relativas a esta área, conclui-se que a responsabilidade prima pelas políticas de austeridade implementadas, pressupondo um enfoque neoliberal do Estado, deve ser assacada ao governo.

Destarte, nas exegeses encetadas salientámos o facto de as mutações nesta esfera se terem iniciado logo em 2010, aquando da implementação das primeiras políticas de austeridade pelo governo PS, designadamente a introdução da *condição de recursos* para o acesso às prestações sociais – sob o argumento da contenção sustentada da despesa pública, viria a reduzir substancialmente os valores a receber e a excluir muitos cidadãos do acesso a essas prestações. Quanto à *proteção na esfera do trabalho*, prosseguindo medidas restritivas implementadas com o PEC 1, vimos como em 2012 foram introduzidas novas regras no SD e SSD. No preciso momento em que se assistia a um aumento do desemprego, a proteção associada ao mesmo foi reduzida, aumentando, dessa forma, a insegurança e a instabilidade dos indivíduos e das famílias. Podendo ser questionada esta opção num período de recessão, a mesma torna-se compreensível quando analisada tomando por base o seu viés ideológico, porquanto, ao partirem do pressuposto de a proteção no desemprego desincentivar a procura de trabalho, consideram que a sua diminuição irá contribuir para uma maior responsabilização do indivíduo pelo seu bem-estar (*Pereirinha et al*, 2016). Explicitamente, as alterações foram justificadas com a necessidade de conter a despesa. No entanto, apesar da diminuição dos valores a receber e do aumento dos desempregados sem acesso aos subsídios, mostrámos como a despesa, entre 2011 e 2013, aumentou 29,6%.

Conclusão

No âmbito das prestações familiares, e no que ao *abono de família* diz respeito, constámos que as medidas restritivas implementadas em 2010 e a, conseqüente, eliminação dos direitos das crianças se mantiveram durante o período de ajustamento. Daí resultou não só uma diminuição dos valores recebidos pelas crianças e jovens (com especial reflexo nas pertencentes a famílias de menores rendimentos), como a exclusão de muitas outras do usufruto da prestação. Assim, verificámos que, entre 2009 e 2014, a despesa com o abono de família sofreu uma redução de 38,4% e mais de meio milhão de crianças e jovens perderam o direito ao mesmo (Rodrigues *et al*, 2016; AAVV, 2013; Canotilho, 2015). De positivo, realçamos, por um lado, a possibilidade de a partir de 2012, decorridos três meses após a alteração dos rendimentos/composição do agregado familiar, o posicionamento no escalão poder ser avaliado e, por outro, o não acatamento por parte do governo da recomendação do FMI (em 2013) no sentido de o terceiro escalão ser eliminado (Wall *et al*, 2013).

Com relação ao *CSI*, vimos como a alteração do seu valor de referência em 2013 contribuiu não só para a redução do montante a receber, como para a exclusão de idosos do acesso ao mesmo – entre 2011 e 2015 verificou-se uma redução de 28,9% no número de beneficiários.

As análises conexas com o *RSI* permitiram concluir que as sucessivas alterações de que foi alvo, a partir de 2010, tiveram como principal propósito a redução dos custos associados a esta prestação por via da diminuição do seu valor e do número de beneficiários. Nesse sentido, exprimindo a crescente desproteção social em contraciclo com a crise: (i) entre 2010 e 2014 a despesa total do *RSI* diminuiu 43,4% e o número de beneficiários 39,2%; (ii) por comparação a 2010, em 2013 havia menos 64,836 crianças a usufruir da prestação (Wall *et al*, 2015). Dado nos encontrarmos perante uma prestação que contribui para a diminuição da intensidade da pobreza, pode-se concluir que as medidas implementadas se repercutiram negativamente na redução da pobreza extrema dos cidadãos e, com especial acuidade, das famílias com crianças, tanto as monoparentais, como as numerosas.

No mesmo processo em que promovia a exclusão de milhares de portugueses das diferentes prestações sociais, e com o intuito de mitigar os efeitos negativos da onda austeritárias, o governo procurou responder às situações de maior urgência com a implementação do *PEA* em finais de 2011. Ao refletirmos sobre o modelo subjacente à implementação deste programa, concluiu-se que o mesmo, plasmando a substituição de políticas sociais de natureza solidária e emancipatória por políticas de natureza caritativa, assistencialista (Joaquim, 2015; Silva *et al*, 2015), revelou a vontade de refundação das funções sociais do Estado. Com o esvaecimento da sua função protetora ante os riscos mediadores da experiência quotidiana dos indivíduos e a transferência para o terceiro setor de competências até aí assumidas pelo Estado, intentou-se a instituição de um novo paradigma de pendor neoliberal, i.e., a consubstanciação de um Estado mínimo.

Um dos principais objetivos traçados era o de melhorar as finanças públicas ao longo do período de ajustamento. E a estratégia para o alcançar encontrava-se delineada de um modo claro no *PAEF*. Mas, ao tomarmos em consideração os resultados concretos, as ***consequências económicas da austeridade aplicada no nosso país***, o que verificámos foi que daí resultou uma profunda recessão económica (Karger, 2014; Santos, 2014; Santos, 2015; Mendes, 2015). De entre as justificações para que tal tenha

ocorrido sinalizámos, por um lado, os erros ou omissões ao nível das previsões macroeconómicas (reconhecidos logo em 2012 pelo FMI) e, por outro, as opções políticas do PSD/CDS no concernente às medidas adicionais de consolidação orçamental implementadas, ou seja, plasmando a vontade de ir mais além, o governo ao introduzir medidas não previstas contribuiu para um agravamento da situação.

Consequentemente, vimos como os impactos das medidas austeritárias foram muito mais graves do que o inicialmente estimado. Logo em 2011, o *consumo privado* contraiu mais (6,6%) do que aquilo que era esperado. Quanto ao *PIB*, a redução prevista de 2,8%, entre 2011 e 2013, redundou numa contração de 5,8%. No que ao *défice* diz respeito, as metas inicialmente previstas e as, posteriores, revisões das mesmas nunca foram cumpridas. Em 2012 o governo podia ter tentado emendar a mão, mas a adoção de uma política fortemente pró-cíclica não só descartou essa oportunidade, como ao propugnar uma espiral recessiva comprometeu seriamente o alcance dos objetivos inicialmente traçados (Santos, 2014; Mendes, 2015). O agravar da situação durante o período de ajustamento é, igualmente comprovável, por um lado, através da evolução mais gravosa da *divida pública* – em 2014 situou-se 21% acima do inicialmente previsto. E, por outro, com o aumento do *desemprego* que viria atingir números astronómicos. Também neste indicador se verificou uma descoincidência significativa entre as estimativas e a realidade, com a taxa a atingir um pico em 2013 de 16,2% e de 38,1% no caso dos jovens.

Podendo-se daqui, portanto, concluir que a dose de remédio prescrito ao doente, acabou por debilitar ainda mais a sua já fraca saúde (Santos, 2015; Freire, 2014). Situação essa que, por sua vez, facilita, como vimos, a compreensão da mudança de perspetiva dos portugueses em relação à execução do PAEF. Isto é, se inicialmente plasmavam uma aceitação resignada da necessidade dos cortes, em meados de 2013 já predominava a desconfiança, verificando-se um quase completo desvanecimento do intermitente apoio inicial ao programa.

O alcance dos objetivos encontrava-se, em grande medida, dependente do grau de realização da desvalorização interna. Mostrámos como a estratégia resultou por via de um empobrecimento generalizado dos portugueses que, se pretendia, fosse permanente. De facto o inverno chegou, no entanto os males a ele associados não foram o resultado da ação da natureza, mas da intervenção da mão humana. Na senda da leitura beckiana sobre o perfil de risco predominante na modernidade tardia, o que as *consequências humanas do período austeritário* português revelam são, essencialmente, riscos socialmente produzidos, fabricados. Do ponto de vista social, o período analisado pode, no mínimo, ser rotulado de catastrófico não só pelas repercussões materiais nos rendimentos das famílias e crianças, mas também pelas sequelas afetivas, morais, psicológicas, psíquicas que, certamente, levarão mais tempo a ser reparadas. Os diferentes indicadores analisados permitiram aferir um quadro preocupante relativamente ao qual gostaríamos de apresentar as principais conclusões:

- Entre 2009 e 2014 o RPES, tanto da população em geral, como o das crianças degradou-se significativamente, tendo sido o das crianças sempre superior ao da população total. Os anos de 2012 e 2013 destacam-se pela negativa, passando Portugal, a partir desse último ano, a integrar o grupo de países com uma proporção elevada de crianças em RPES (cerca de 595 mil); durante o período, foi entre as crianças menores de seis anos que este indicador mais se agravou (19,1%);

Conclusão

- A evolução negativa da taxa de risco de pobreza (recolocando Portugal nos níveis de pobreza dos inícios do século XXI), contribuiu para um aumento de mais de 116 mil pobres – em 2014 2,02 milhões de portugueses encontravam-se em situação de pobreza, número esse que subiria para 2,5 milhões no caso de se tomar em consideração a linha de pobreza ancorada;
- As crianças foram o grupo etário onde as transferências sociais, por um lado, tiveram menor impacto na redução da incidência da pobreza e, por outro, esse impacto evoluiu desfavoravelmente entre 2009 e 2014;
- Desde 2003 (24,6%), a taxa de risco de pobreza infantil foi sempre superior à da população em geral e, de 2007 em diante, as crianças passaram a ser o segmento mais vulnerável da população portuguesa; os impactos das medidas adotadas fizeram-se notar mais nas crianças, contribuindo deste modo para uma evolução mais desfavorável do seu risco de pobreza que, em 2014, se situava 5,3 pp. acima da média nacional;
- A presença de crianças na família consubstancia-se como um elemento de vulnerabilidade acrescido à pobreza, verificando-se, por um lado, uma taxa de risco de pobreza sempre superior nas famílias com crianças e, por outro, uma maior degradação da sua situação por comparação às famílias sem crianças;
- As famílias numerosas, com um agravamento superior a 13%, e as famílias monoparentais, foram aquelas onde, de um modo consistente, foi maior o risco de pobreza;
- Entre 2009 e 2014 a taxa de risco de pobreza persistente aumentou não só na população total e nos adultos, mas também e com especial incidência entre as crianças que, com um diferencial de 4,6 pp., passaram a ser no último ano considerado o grupo etário onde a persistência da pobreza foi mais elevada;
- O peso dos desempregados entre os pobres aumentou substancialmente, bem como o número de crianças a viverem em agregados sem emprego; logo em 2010, o risco de pobreza neste tipo de agregados era de 53,2%;
- Evidenciando a desvalorização das condições do trabalho e a, conseqüente, transmutação de trabalhadores em novos pobres, durante o processo de ajustamento o risco de pobreza dos *working poor* agravou-se mais de 12%;
- Nas famílias com intensidade laboral muito reduzida, a presença de crianças contribuiu de modo muito significativo para o aumento da exposição à pobreza – apesar de os impactos das políticas de austeridade se terem manifestado com maior acuidade nas famílias sem crianças, foram os agregados com crianças a evidenciarem uma vulnerabilidade muito maior com taxas de risco de pobreza sempre superiores a 70%;
- Plasmando a degradação das condições de vida dos portugueses, entre 2009 e 2014, as taxas de privação material e privação material severa agravaram-se respetivamente 19% e 16%; de 2005 em diante as crianças passaram a experienciar taxas de privação superiores às da população em geral e a partir de 2009 consubstanciam-se como o grupo etário mais exposto à privação; ao longo deste período a privação material severa das crianças agravou-se 22,9%;
- A privação material severa das famílias com crianças não só foi sempre superior à da população total e à das famílias sem crianças, como teve uma evolução mais desfavorável (18,9%) do que aquelas (16,5%);
- Por comparação às restantes famílias, os agregados monoparentais e as famílias numerosas foram os que registaram taxas muito maiores de privação material severa, sendo de salientar as últimas com um agravamento de 31,4%;

As análises realizadas sobre as *práticas dos assistentes sociais a desempenharem funções na modalidade restrita das CPCJ*, permitiram a eclosão na esfera pública de novas visibilidades conexas com os impactos, inquietações provocadas pelo contexto económico, político e social português sobre a

natureza do fazer profissional junto das crianças e suas famílias. De entre as mesmas, iremos salientar as principais conclusões obtidas.

Com relação aos *impactos do contexto de austeridade sobre as condições sociolaborais dos assistentes sociais*, os resultados evidenciam, por um lado, uma tendência no sentido de uma diminuição da representatividade dos assistentes sociais nas CPCJ e, por outro, que a precariedade, insegurança nesse contexto de trabalho não tem vindo a aumentar. Quanto a esta última dimensão, levantamos a hipótese de a mesma poder ser justificada com o facto de a esmagadora maioria dos assistentes sociais não se encontrar a afeto a tempo inteiro às Comissões. Por sua vez, e no respeitante aos *condicionalismos levantados pelos cortes orçamentais*, concluiu-se que, por um lado, para a maioria dos profissionais os mesmos se repercutiram negativamente nas condições de trabalho porque, para além de a preocupação com os gastos se acentuar, contribuíram para a redução dos técnicos nas equipas, o aumento da sobrecarga do trabalho e uma exigência de maior disponibilidade temporal. Por outro lado, de modo surpreendente e, até certo ponto, incongruente, não foram muitos os profissionais a tomarem em consideração os impactos financeiros dos cortes sobre os seus rendimentos, nomeadamente por via do congelamento do salário (30,6%) e dos cortes salariais (11,8%).

Concluimos que *as políticas de austeridade tiveram também impactos no bem-estar das famílias dos profissionais*. Embora referidos no âmbito do questionário, não foram muito desenvolvidos. Na sessão do grupo focal foi encetada uma reflexão mais aprofundada, tendo sido sinalizado algumas das repercussões negativas experienciadas pelos seus agregados familiares, das quais podemos destacar, entre outras, a emigração, situações de desemprego, redução de salários, reajustamentos dos orçamentos familiares, definição de novas prioridades, educação dos filhos, incapacidade de se precaver financeiramente para o futuro. Interessa, também, sinalizar que para a maioria dos profissionais as políticas de austeridade contribuíram, em maior ou menor grau, para o aumento das situações de perigo experienciadas pelas crianças.

Não obstante o referido, para a maioria dos colaboradores a situação pessoalmente vivenciada não *influenciou* negativamente o seu *desempenho profissional*. No entanto, ainda que com menor representatividade, devem ser sinalizados os profissionais segundo os quais as modificações na sua esfera pessoal contribuíram para a diminuição da motivação, investimento, comprometimento, bem como da disponibilidade emocional para o exercício de funções na CPCJ. Esta situação complexifica-se ao verificarmos que para a maioria dos profissionais o seu cansaço emocional tem vindo a aumentar bastante ou extremamente devido não só, mas também: (i) às influências negativas das políticas austeritárias sobre os rendimentos e as condições de trabalho; (ii) aos condicionalismos mediadores do agir quotidiano; (iii) ao complexificar das problemáticas e uma exigência maior na resolução das situações de perigo envolvendo as crianças.

A deslocação do foco de análise para o agir profissional propriamente dito, permitiu uma melhor compreensão dos *condicionalismos e os desafios experienciados quotidianamente pelos assistentes sociais* na ação protetiva. No tocante ao *funcionamento das parcerias*, pode-se concluir que os profissionais fazem uma avaliação globalmente positiva do envolvimento das diferentes entidades no

Conclusão

diagnóstico e no acompanhamento dos processos, tendo sido dado especial destaque aos Municípios, seguidos da Educação e da Segurança Social. Relativamente às ECMIJ consideraram desenvolverem as mesmas uma intervenção adequada ao nível da proteção das crianças, salientando, no entanto, a existência de maiores dificuldades de colaboração com as Empresas, os Centros Hospitalares e os Centros de Emprego. No âmbito do *focus group* foi sinalizado o modo como o território influencia o funcionamento das parcerias, ou seja, todos os participantes concordaram que à medida que o território aumenta o desenvolvimento de uma intervenção em rede se complexifica.

Em relação à *qualificação e ao trabalho em equipa*, tendo presente que na composição da modalidade restrita se deve tomar em consideração a interdisciplinaridade por forma a se poder tirar partido das sinergias emanadas das diferentes competências, para a maioria dos assistentes sociais a psicologia e o direito consubstanciam-se como as áreas mais deficitárias e, em menor grau, também o Serviço Social. Quanto à formação/qualificação verificou-se, por um lado, que a maioria dos profissionais considera ter necessidade de mais formação para o desempenho e, por outro, a existência de uma correlação positiva entre o aumento da experiência no exercício de funções e a melhoria da qualificação. Ainda nesta dimensão, interessa notar que a quase totalidade dos inquiridos valorizou tanto a construção da relação, como o trabalho em equipa enquanto elementos qualificadores do desempenho. No primeiro caso, não obstante sinalizarem dificuldades várias na sua concretização, consideram-na como um elemento fundamental para o alcance dos objetivos. No segundo caso, verificou-se que os profissionais de um modo reiterado trocam impressões, discutem, confrontam pontos de vista com outros membros da equipa e trocam informações com outros técnicos da comunidade.

A maioria dos profissionais avaliou negativamente instabilidade (rotatividade dos membros) que tem vindo a pautar as equipas ao longo dos anos, porque, para além de conduzir à diminuição dos comissários enquanto decorre a substituição, acaba por condicionar o desempenho dos restantes membros da equipa devido ao tempo que lhes ocupa e ao aumento do volume processual, entre outros

As análises desenvolvidas sobre a *gestão dos processos* permitiu concluir que, não obstante a elevada amplitude, os colaboradores do estudo se encontram em média a acompanhar 18,5 processos. A maioria considerou o número PPP em acompanhamento adequado, referindo que esse número, feitas algumas nuances, se deve situar entre os 10 e os 19, tendo-se obtido uma média de 14,85. Daqui decorrendo, portanto, que mais de um terço dos assistentes sociais possui um maior número de processos em acompanhamento. O elevado volume processual repercute-se negativamente na ação protetiva ou, se preferirmos, na *intervenção e no acompanhamento* junto das crianças e famílias. Neste sentido, a diminuta disponibilidade temporal foi apontada como um dos maiores problemas para o exercício de funções visto não permitir dispensar às situações-problema o tempo por elas exigido. Por outras palavras, por um lado, condiciona a planificação da intervenção, a realização de bons diagnósticos e, por consequência, o conhecimento da complexidade mediadora das situações de perigo e, por outro, o acompanhamento das crianças e famílias.

O referido não é, no entanto, impeditivo do sinalizar de um viés positivo plasmado pela intervenção, ou seja, a análise dos fatores que influenciam a tomada de decisões conexas com as MPP

revelou que, um terço dos profissionais, modelam o processo decisional tomando por base o interesse superior/garantia do bem-estar da criança e, a maioria, valoriza os diferentes domínios constitutivos do modelo ecológico. Viés, esse que sai reforçado pela constatação de, em observância dos princípios da prevalência da família e da responsabilidade parental, um predomínio claro das medidas em meio natural de vida face às em regime de colocação e, de entre estas últimas, a quase totalidade dos colaboradores do estudo ter manifestado uma preferência pelo acolhimento familiar.

Quanto à avaliação das dificuldades inerentes à execução dos APP foram salientadas três dimensões. Em primeiro lugar, apesar de a maioria dos interlocutores considerar o envolvimento das famílias razoável, acredita que tanto a menor consciencialização sobre os erros cometidos, como a falta de competências para lidarem com os seus contextos se constituem como um obstáculo à mudança. Em segundo lugar, foram sinalizados os condicionalismos conexos com a falta de recursos e o funcionamento das parcerias. E, por fim, a diminuta disponibilidade temporal para o exercício de funções. No que tange às potencialidades, os profissionais fizeram derivar as mesmas da contratualização subjacente aos APP, i.e., esta ao plasmar as obrigações inerentes às diferentes partes pode contribuir para um maior envolvimento da família e comprometimento das diferentes entidades ao nível do acompanhamento, monitorização das medidas.

Estando cónscios das lacunas que perpassam o seu agir quotidiano, e ao refletirem sobre as estratégias que podem melhorar a execução das MPP, os assistentes sociais destacaram três eixos, nomeadamente a necessidade de: (i) reforçar o acompanhamento junto das famílias; (ii) qualificar a intervenção através de uma maior aposta na construção de relações e de ações focalizadas na família tendo em vista a sua transmutação e, conseqüente, manutenção da criança no seio familiar; (iii) uma maior interligação, integração na intervenção, dos recursos, projetos, redes de suporte presentes na comunidade, buscando a rentabilização dos mesmos em prol da proteção das crianças.

Face ao exposto, concluímos que ao nível da gestão dos PPP e do acompanhamento das crianças e famílias nos encontramos mais próximos de um querer, de um conjunto de vontades em relação ao que deveria ser uma intervenção adequada, do que de uma prática efetiva. Devendo, no entanto, acrescentar-se que os resultados obtidos evidenciam não ser este um hiato profundamente sentido pelos colaboradores do estudo.

No que se refere às mediações que perpassam o recurso em crescendo das TIC nas práticas do Serviço Social, verificámos que a informatização dos PPP é uma tarefa realizada maioritariamente pelo próprio comissário. E, apesar de para a maioria dos profissionais o tempo despendido com essa tarefa não poder ser considerado tempo perdido (na medida em acaba por facilitar o trabalho desenvolvido nas CPCJ), os mesmos concordaram, por um lado, que condiciona o desempenho de outras tarefas e diminui o tempo disponível para trabalhar com as crianças e as famílias e, por outro, que a informatização das Comissões propugnou tanto o aumento do trabalho administrativo, como o controlo sobre as práticas. Em relação aos aspetos positivos associados à informatização, concluímos que para a maioria dos profissionais a mesma contribuiu para a melhoria da gestão dos processos e o aumento da eficácia na partilha da informação entre as diferentes CPCJ. No entanto, essa certeza não se estendeu aos seus

Conclusão

contributos para uma identificação mais precoce das situações de perigo, sendo mais representativos os que manifestaram uma posição neutra ou discordaram ter sido essa uma realidade.

No que diz respeito ao modo como a organização e o funcionamento dos serviços tem vindo a ter impactos sobre as práticas profissionais, foi possível verificar que, por um lado, para a maioria dos profissionais nos seus locais de trabalho não só as questões conexas com a gestão são mais valorizadas, mas também as dimensões qualitativas do seu exercício profissional têm vindo a perder importância face a indicadores de desempenho de natureza quantitativa. Por outro lado, para 41,2% as atividades de gestão limitam a autonomia do seu exercício profissional. Constatamos, igualmente, que na opinião da maioria dos assistentes sociais se tem vindo a assistir a uma gradual subordinação da autonomia profissional a protocolos administrativos, no entanto, este aumento da regulamentação, do controlo sobre as práticas tem-se feito sentir de modo mais premente nas Comissões do que nos serviços de origem. Embora não tenha merecido a concordância da maioria dos colaboradores, foram em número significativo aqueles segundo os quais os assistentes sociais têm vindo a perder poder de decisão nos seus contextos de trabalho (45,9%) e que gostariam de ter mais autonomia no exercício da sua profissão (47,1%). Num sentido diferente das tendências referidas e de modo positivo concluiu-se que, segundo a maioria dos inquiridos, para as chefias não só é importante a opinião dos assistentes sociais, como reconhecem o trabalho por eles desenvolvido.

A problematização do modo como as questões conexas com a *apreensão, avaliação e gestão/regulação dos riscos* se tem vindo a refletir nas práticas do Serviço Social com crianças, permitiu o retirar de algumas conclusões. Em referência ao *entendimento feito pelos profissionais sobre os conceitos de risco e perigo*, foi possível agrupar os discursos em cinco categorias onde a distinção entre os conceitos foi estabelecida com base nos seguintes parâmetros: (i) a diferenciação clarifica quem tem (ou não) legitimidade de intervenção; (ii) a noção de risco é mais abrangente do que a de perigo; (iii) associação do risco às probabilidades sendo estas, no entanto, apreendidas de modo subjetivo, visto se sustentarem, essencialmente, na perceção que os profissionais possuem do conceito (avaliação qualitativa do risco); (iv) apreensão do risco enquanto perigo em potência; (v) o perigo é a objetivação, materialização dos riscos.

No concernente à *avaliação dos riscos*, em primeiro lugar, partindo do pressuposto de a maior ou menor importância atribuída pelos profissionais às diferentes áreas de informação nos poder informar sobre a plausibilidade da ocorrência de erros, verificámos que, não obstante os resultados irem de encontro ao referido por *Munro* (1999, 2005), i.e., a maior valorização atribuída à informação recolhida nas entrevistas, do que a proveniente de outras fontes, os mesmos não permitem a conclusão de esta opção pressupor necessariamente a ocorrência de erros ao nível da avaliação, dado esta maior importância não implicar o ignorar de outras áreas de informação. Por outras palavras, a informação obtida por via dos registos escritos e, principalmente, através das histórias de vida da família, foi considerada quase tão importante para a realização de avaliações, como a recolhida por intermédio das entrevistas.

Em segundo lugar, concluímos que a maioria dos colaboradores valoriza as competências adquiridas por via da experiência profissional, porque possibilitam uma gestão e avaliação mais

competente das situações, ou seja, a confiança adquirida ao longo dos anos permite aos profissionais intervir não só de forma mais assertiva, célere, mas, principalmente, com mais rigor e ponderação.

Em terceiro lugar, a análise dos discursos e dos argumentos aduzidos aquando da sessão do grupo focal, permitem a conclusão de que em Portugal, no que à avaliação dos riscos diz respeito, por um lado, continua a prevalecer a *racionalidade qualitativa*, imprescindível para um desempenho profissional qualificado assente nas competências, *know-how* dos assistentes sociais e que, em simultâneo, atenta, respeita e compreende as dinâmicas familiares das crianças cujo sistema pretende proteger. E, por outro, a maioria dos profissionais concordam com a necessidade de se avançar um pouco mais na construção e implementação de alguns instrumentos de mensuração dos riscos/perigos que, sem colocarem em causa a sua autonomia, possam vir a auxiliar os assistentes sociais a melhorar as avaliações e, por conseguinte, as decisões que quotidianamente têm de tomar no âmbito do seu exercício profissional.

A partir das exegeses desenvolvidas sobre os *dilemas éticos decorrentes da intervenção no sistema de proteção português*, foi possível verificar, por um lado, uma maior representatividade dos profissionais para os quais a contradição entre os valores profissionais e os das entidades empregadoras é pouco frequente (38,8%), do que aqueles que a consideram muito frequente (18,9%). E, por outro, que para a esmagadora maioria dos assistentes sociais a experiência adquirida ao longo dos anos se consubstancia como um elemento facilitador do ultrapassar dos dilemas com que se vão deparando quotidianamente. Quanto aos dilemas propriamente ditos, agrupámos os mesmos em cinco categorias, nomeadamente os dilemas: (i) que podem emergir no âmbito da relação mantida entre o profissional a crianças e a sua família; (ii) conexos com o quebrar (ou não) do sigilo profissional; (iii) associados às incertezas subjacentes às retiradas (ou não) das crianças às suas famílias; (iv) derivados dos contextos onde os valores, interesses, as normas das organizações empregadoras podem ser diferentes ou mesmo antagónicos dos do Serviço Social; (v) decorrentes das relações profissionais entre colegas. No respeitante às *estratégias adotadas no sentido de ultrapassar os dilemas éticos*, destacaram-se as que remetem para as estratégias coletivas de suporte, ou seja, o recurso ao apoio não só, mas principalmente dos colegas da equipa da Comissão. No fundo, as reuniões de equipa consubstanciam-se como o espaço ideal para as dúvidas serem partilhadas e os diferentes pontos de vista serem debatidos; Paralelamente, com menor representatividade, os profissionais salientaram: (i) a análise cuidada das situações em complemento com o recurso a guias e exploração de discussões teóricas sobre a temática (*estratégia individual de fundamentação*); (ii) o respeito, proteção dos valores subjacentes à profissão do Serviço Social; (iii) a compreensão dos contextos e o respeito manifestado em relação às crianças e às famílias.

Elaborando uma *sinopse da organização e funcionamento do sistema de promoção e proteção* como um todo, gostaríamos de dar conta dos problemas e pontos positivos que, na ótica dos assistentes sociais, perpassam o sistema. Assim sendo, e de modo sinótico, relativamente aos primeiros podemos pontuar: (i) a necessidade de ao nível da comunidade haver, por um lado, uma maior divulgação, esclarecimento sobre qual o verdadeiro papel das CPCJ de modo a melhorar as representações detidas pelos cidadãos e, por outro, investir na consciencialização dos deveres que lhe são inerentes ao nível da proteção das crianças; (ii) a existência de algumas lacunas ao nível da prevenção, de dificuldades na

Conclusão

interação com algumas ECMIJ e a falta ou menor qualidade das respostas existentes; (iii) a urgência do reforço dos recursos humanos, dado o volume processual, o tempo de afetação e a não priorização do trabalho das Comissões por parte de algumas entidades; (iv) a premência de supervisão, reorganização e uma maior profissionalização, tendo em vista o minorar de problemas conexos com a constituição, qualificação e funcionamento das equipas; (v) a racionalidade burocrático-administrativa mediadora da intervenção da esfera social e das interações por esta mantidas com a esfera judicial.

Quanto aos segundos, os assistentes sociais salientaram: (i) não só que o sistema possui objetivos bem definidos e se encontra bem organizado, nomeadamente por via da sua estruturação em pirâmide assente nos princípios do localismo e da subsidiariedade, mas também o importante papel desempenhado pela CNPDPCJ ao nível do acompanhamento, apoio e avaliação das atividades desenvolvidas pelas Comissões; (ii) o enquadramento legal como orientador e facilitador da intervenção dos assistentes sociais; (iii) os princípios orientadores, dando um especial destaque ao facto de, por um lado, o sistema ao se focalizar no interesse superior da criança centrar, de um modo perene, toda a sua ação na promoção e defesa dos seus direitos e, por outro, a prevalência da família se consubstanciar como um dos seus traços diferenciadores por comparação a outros modelos de proteção, visto a realização do princípio matricial do sistema dever ocorrer, sempre que possível, no seio da família; (iv) a importância da constituição multidisciplinar/interinstitucional das equipas e a responsabilidade, entrega e dedicação quotidianas dos agentes protetores.

Concluimos que, não obstante os condicionalismos com que se deparam no seu agir quotidiano, os assistentes sociais não desistem, continuando a investir na promoção e na proteção dos direitos das crianças. A maioria não coloca a hipótese de abandonar as CPCJ, gostam de trabalhar na ação protetiva e sentem-se realizados com as vitórias que, paulatinamente, vão conquistando. Por tudo isso, merecem o nosso respeito! Mas este, *de per se*, revela-se insuficiente devendo, por isso, ser acompanhado de um aprofundar da consciencialização de que todos somos importantes e nos podemos constituir como elementos facilitadores do alcance dos objetivos do sistema. Isto é, em paralelo com uma maior mobilização, é necessário reforçar a confiança no exercício profissional, publicitar a gratidão, o orgulho que sentimos pelo trabalho notável que as CPCJ têm vindo a realizar no nosso país, pois só por essa via é possível, como nos lembra o *Papa Francisco*, manter acesa a chama da esperança que nos permite vislumbrar e sonhar com um amanhã onde mais crianças sejam protegidas e amadas por todos aqueles a quem incumbe essa responsabilidade.

Gostaríamos de finalizar esta investigação com a apresentação de algumas ideias/sugestões que, pela sua pertinência, poderão constituir objetos de estudo em futuras investigações conexas com a intervenção do Serviço Social junto de crianças em Portugal. Neste sentido, deixamos como sugestão a realização de estudos que tomem em consideração: (i) *a retirada de crianças às suas famílias* – sabendo, por um lado, que a necessidade de decidir sobre a permanência ou a retirada da criança à família se consubstancia como uma das decisões mais difíceis a ser tomada pelos profissionais e, por outro, que as retiradas implicam um elevado desgaste emocional para todos os envolvidos, seria importante refletir e analisar os moldes em que as mesmas são operacionalizadas, visando desta forma não só uma melhor

Conclusão

compreensão das mediações que as perpassam, mas também apresentar orientações facilitadoras da intervenção dos assistentes sociais; (ii) *a promoção de competências parentais nas famílias intervencionadas* – analisar os condicionalismos presentes no desenvolvimento de ações de educação parental, mediação familiar, por forma a refletir e apresentar propostas, estratégias no sentido do seu incremento e da promoção de uma prática mais qualificada nesta dimensão; (iii) *os fluxos de informação entre os três patamares do sistema de proteção* – tomar em consideração os processos comunicacionais desencadeados no decorrer da ação protetiva com o intuito de tipificar os problemas mediadores dos mesmos e refletir sobre as possibilidades de melhorar as comunicações e interações existentes entre as esferas social e judicial do sistema de promoção e proteção português.

Bibliografia

- AAVV (2008). *Regime de Execução das Medidas de Promoção e Protecção das Crianças e Jovens em Perigo em Meio Natural de Vida – Guião Técnico*. Lisboa, 16 pp. ISS IP.
- AAVV (2011). *Promoção e Protecção dos Direitos das Crianças. Guia de Orientações para os Profissionais da Acção Social na Abordagem de Situações de Maus Tratos ou Outras Situações de Perigo*. Lisboa, 367 pp. ISS IP.
- AAVV (2013). *A Anatomia da Crise: Identificar os Problemas para Construir as Alternativas*. Coimbra, 272 pp. CES. URL: <http://bit.ly/2ho2LMo>
- Abrucio, Fernando Luiz (1997). *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo Sobre a Experiência Internacional Recente*. Cadernos ENAP, 10. Brasília, 52 pp. ENAP.
- Albuquerque, Cristina (2013). The Study of Social Needs as a Strategic Tool for the Innovation of the Social Care Sector: The Contribution of New Technologies. In CRUZ-CUNHA, Maria Manuela; Isabel Maria Miranda; Patrícia Gonçalves (2013). *Handbook of Research on ICTs for Human-Centered Healthcare and Social Care Services*. Hershey pág. 347-365 Medical Information Science Reference.
- Albuquerque, Cristina; Andreia Ruela (2015). “Intervenção Social e Processos de Accountability: Como Conciliar Interesses e Expectativas entre Diferentes Stakeholders”. *Intervenção Social*, 42/45. Lisboa, pág. 137-155 Universidade Lusíada.
- Almeida, João Ramos de (2015). *Troika: Como a Imprensa Económica Percepcionou a Aplicação do Memorando de Entendimento*. URL: <http://bit.ly/2h4SgxV>
- Amaro, Fausto (2008). *Of the Portuguese Report on National and Local Policies to Prevent Violence Against Children*. URL: <http://goo.gl/RIGIAI>
- Amaro, Inês (2012). *Urgências e Emergências do Serviço Social. Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade*. Lisboa, 300 pp. Universidade Católica Editora.
- APSS (2012). *A Associação dos Profissionais de Serviço Social Perante as Medidas de Austeridade Agravadas*. URL: <http://goo.gl/KTWhiy>
- Bahle, Thomas (2003). “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?”. *Journal of European Social Policy*, 13, 1. London, pág. 5-20 Sage.
- Barry, Monica (2007). *Effective Approches to Risk Assessment in Social Work: An International Literature Review*. Edinburgh, 54 pp. Scottish Executive.
- Bastos, Amélia; Carla Machado; José Passos (2011). *Números com Esperança. Abordagem Estatística da Pobreza Infantil em Portugal: Da Análise às Propostas de Actuação*. Coimbra, 218 pp. Almedina.
- Bastos, Amélia (2016). A Review of Child Poverty Approaches: The European Union Experience. In Petmesiou, Maria et all (Ed.) (2016). *Child Poverty, Youth (Un)Employment, and Social Inclusion*. Stuttgart, pág. 41-66 Ibidem Press.
- Bastos, Amélia (2016-a). A Importância da Perspectiva dos Direitos da Criança na Análise do Bem-estar das Crianças e Jovens. In Bastos, Amélia; Fátima Veiga (org.) (2016). *A Análise do Bem-estar das Crianças e Jovens e os Direitos da Criança*. Vila Nova de Famalicão, pág. 27-34 Edições Húmus.
- Bauman, Zygmunt (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro, 258 pp. Jorge Zahar Editor.
- Bauman, Zygmunt (2010). *A Vida a Crédito*. Rio de Janeiro, 250 pp. Jorge Zahar Editor.
- Berridge, David (1997). Child Abuse Reports, Responses and Reforms. In Gilbert, Neil (Ed.) (1997). *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. Oxford, pág. 72-101 Oxford University Press.

- Bolieiro, Helena (2010). “A Criança Vítima: Necessidades de Protecção e Articulação entre Intervenções”. *Julgar*, 12. Lisboa, pág. 141-152 Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- Borges, Beatriz Marques (2011). *Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*. Coimbra, 423 pp. Almedina.
- Borooh, Vani Kant (2014). *Europe in an Age of Austerity*. Basingstoke, 165 pp. Palgrave Macmillan.
- Bourdieu, Pierre (1998). “The Essence of Neoliberalism”. *Le Monde Diplomatique*. URL: <http://goo.gl/1RtWLP>
- Branco, Francisco; Inês Amaro (2011). “As Práticas do Serviço Social Activo no Âmbito das Novas Tendências da Política Social: uma Perspectiva Portuguesa”. *Serviço Social & Sociedade*, 108. São Paulo, pág. 656-679 Cortez Editora.
- Brigido, Pedro Luís Silva (2011). *Intervenção do Serviço Social com Crianças e Jovens – Ética e Prática Profissional*. Lisboa, 88 pp. ISCTE-IUL.
- Bywaters, Paul (2011). “A Política Social Britânica: o Caso da Política de Saúde”. *Argumentum*, 3, 2. Vitória, pág. 211-230 Universidade Federal do Espírito Santo.
- Cameron, David (2015). “Full text: David Cameron’s 2015 Conservative Conference Speech”. *The Spectator*. URL: <http://goo.gl/2v36cd>
- Caneco, Sílvia (2016). “Os Filhos Perdidos em Inglaterra”. *Visão*, 1209. Lisboa, pág. 36-45 Medipress.
- Canhão, Ana Margarida (2007). “Modelo Ecológico de Avaliação e Intervenção nas Situações de Risco e de Perigo para a Infância”. *Pretextos*, 28. Lisboa, pág. 10-12 ISS IP.
- Canotilho, Mariana Rodrigues (2015). “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU: Country Report on Portugal”. URL: <http://bit.ly/2jV1byY>
- Capucha, Luís (2015). Impacto do Programa de Austeridade na Pobreza em Portugal. In Rodrigues, Maria de Lurdes; Pedro Adão e Silva (Org.) (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra, pág. 457-467 Almedina.
- Carlos, Américo Brás (2014). Em Torno da Austeridade. In Ferreira, Eduardo Paz (Org.) (2014). *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Lisboa, pág. 47-68 AAFDL.
- Carvalho, Maria João Leote de; Levina Ferreira (2009). “Infância e Risco Social: Retratos da Imprensa Portuguesa”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 60. Lisboa pág. 105-129 ISCTE-IUL.
- Carvalho, Maria Irene; Carla Pinto (2014). Serviço Social em Portugal: Uma Visão Crítica. In Carvalho, Maria Irene; Carla Pinto (2014). *Serviço Social: Teorias e Práticas*. Lisboa, pág. 3-26 Pactor.
- Carvalho, Maria Irene; Carla Pinto (2015). “Desafios do Serviço Social na Atualidade em Portugal”. *Serviço Social & Sociedade*, 121, São Paulo pág. 66-94 Cortez Editora.
- Cáritas (2013). *Caritas Europa Shadow Report 2013: Country Summary for Portugal*. URL: <http://bit.ly/2mc5Cal>
- Cáritas (2014). *Europe 2020 Shadow Report 2014. Europe 2020: Where are We Now and what Way Forward?* URL: <http://bit.ly/1uveSlp>
- Clarke, John; Sharon Gewirtz; Eugene McLaughlin (2000). Reinventing the Welfare State. In Clarke, John; Sharon Gewirtz; Eugene McLaughlin (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London, pág. 1-26 Sage.
- CNPCJR (2010). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ no Ano de 2009*. Lisboa, 222 pp. CNPCJR.
- CNPCJR (2011). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2010*. Lisboa, 154 pp. CNPCJR.
- CNPCJR (2012). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2011*. Lisboa, 149 pp. CNPCJR.
- CNPCJR (2013). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2012*. Lisboa, 184 pp. CNPCJR.
- CNPCJR (2014). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ no Ano de 2013*. Lisboa, 208 pp. CNPCJR.
- CNPCJR (2015). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2014*. Lisboa, 160 pp. CNPCJR.
- CNPDPJ (2016). *Avaliação da Atividade das CPCJ – Relatório Anual 2015*. Lisboa, 180 pp. CNPDPCJ.
- Cochrane, Allan (2000). Local Government: Managerialism and Modernization. In Clarke, John; Sharon Gewirtz; Eugene McLaughlin (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London, pág. 122-136 Sage.

- Coelho, Alda Mira; Maia Neto (2007). *Retirada de Crianças nas Situações Urgentes*. URL: <http://bit.ly/2cljiNp>
- Costa, Alfredo Bruto da (2015). Prefácio. In Diogo, Fernando; Alexandra Castro; Pedro Perista (org.) (2015). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Contextos, Transformações e Estudos*. Vila Nova de Famalicão, pág. 7-16 Edições Húmus.
- Costa, Elisabete Dias (2014). *Burnout em Profissionais das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*. Porto, 58 pp. Universidade Lusófona.
- Dean, Mitchell (1999). Risk, Calculable and Incalculable. In LUPTON, Deborah (ed.) (1999). *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, pág. 131-159.
- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London, 194 pp. Sage.
- Dominelli, Lena (1999). “Neo-liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy”. *International Journal of Social Welfare*, 8, 1. Chichester, pág. 14-22 John Wiley & Sons.
- Dominelli, Lena (2010). “Globalization, Contemporary Challenges and Social Work Practice”. *International Social Work*, 53, 5. London pág. 599-612 Sage.
- Duffy, Simon (2015). “Social Work is Losing its Identity – How can it be Saved?”. *The Guardian*. URL: <http://goo.gl/CH5pTj>
- Dustin, Donna (2007). *The McDonaldization of Social Work*. Burlington, 189 pp. Ashgate.
- EAPN (2015). *Indicadores Sobre a Pobreza: Dados Europeus e Nacionais*. Porto, 49 pp. REAP/Portugal.
- EAPN (2016). *Indicadores Sobre a Pobreza: Dados Europeus e Nacionais*. Porto, 33 pp. REAP/Portugal.
- Eurofound (2012). *Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the Crisis*. Luxembourg, 163 pp. Publications Office of the European Union.
- Faleiros, Vicente de Paula (2001). Desafios do Serviço Social na Era da Globalização. In Mouro, Elena; Dulce Simões (2001). *100 Anos de Serviço Social*. Coimbra, pág. 313-349 Quarteto Editora.
- Faleiros, Vicente de Paula (2014). “O Serviço Social no Cotidiano: Fios e Desafios”. *Serviço Social & Sociedade*, 120. São Paulo pág. 706-722 Cortez Editora.
- Faria, Natália (2014). “Há Cada Vez Mais Famílias sem RSI por Causa de Erros e Atrasos nos Serviços”. *Público*, 11/03. URL: <http://goo.gl/GAEb4f>
- Farmer, Elaine (2002). Protection and Child Welfare: Striking the Balance. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 146-164 Routledge.
- Ferguson, Iain; Michael Lavalette; Gerry Mooney (2002). *Rethinking Welfare: A Critical Perspective*. London, 211 pp. Sage.
- Ferguson, Iain (2008). *Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*. London, 160 pp. Sage.
- Ferguson, Iain (2012). “De la Modernización a la Gran Sociedad: Continuidades y Cambios en el Trabajo Social en el Reino Unido”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25, 1. Madrid, pág. 19-31 Universidad Complutense de Madrid.
- Ferguson, Iain (2013). “Austeridade no Reino Unido: O Fim do Estado de Bem Estar Social?”. *Argumentum*, 5, 2. Vitória, pág. 65-88 Universidade Federal do Espírito Santo.
- Ferreira, Jorge (1998). “Intervenção Social e Judicial no Problema Criança Maltratada. Relação e/ou Intersecção”. *Intervenção Social*, 17/18. Lisboa, pág. 111-137 Universidade Lusíada.
- Ferreira, Jorge (2009). *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*. Dissertação de Doutoramento. Lisboa, 353 pp. ISCTE-IUL.

- Ferreira, Jorge (2014). “Serviço Social: Profissão e Ciência. Contributos para o Debate Científico nas Ciências Sociais”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27, 2. Madrid, pág. 329-341 Universidad Complutense de Madrid.
- Ferreira, Jorge (2014-a). El Trabajo Social en Portugal: Situación Actual y Desafíos. In Seller, Enrique Pastor; Maria Assunción Martínez-Román (coord.) (2014). *Trabajo Social en el Siglo XXI. Una Perspectiva Internacional Comparada*. Madrid, pág. 177-189 Editorial Grupo 5.
- Ferreira, Eduardo Paz (Org.) (2014). *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Lisboa, 1482 pp. AAFDL.
- Figueiredo, António; Pilar González (2014). The European Social Model in a Context of Crisis and Austerity in Portugal. In Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.) (2014). *The European Social Model in Times of Economic Crisis and Austerity Policies*. Geneva, pág. 291-340 International Labour Organization.
- Fiori, José Luís (2010). “Requiescat in Pace”. *Valor Económico*, 25/08. URL: <http://goo.gl/IFKzOI>
- Frade, Catarina; Lina Coelho (2015). “Surviving the Crisis and the Austerity: The Coping Strategies of Portuguese Households”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 22, 2. Bloomington, pág. 631-664 Indiana University Press.
- Frazer, Hugh; Eric Marlier (2014). *Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage. A Study of National Policies – Synthesis Report*. Brussels, Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Freire, André (2014). A Crise como Oportunidade e a Terapia de Choque. In Ferreira, Eduardo Paz (Org.) (2014). *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Lisboa, pág. 73-108 AAFDL.
- Gibbons, Jane (2002). Relating Outcomes to Objectives in Child Protection. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 78-91 Routledge.
- Giddens, Anthony (1995). *Para Além da Esquerda e da Direita: O Futuro da Política Radical*. Lisboa, 232 pp. Celta Editora.
- Gil, António Carlos (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, 200 pp. Editora Atlas.
- Graça, Ana Margarida; Ana Margarida Passos (2012). “The Role of Team Leadership in Portuguese Child Protection Teams”. *Leadership*, 8, 2. London, pág. 125-143 Sage.
- Granja, Berta (2014). Contributos para a Análise das Formas Identitárias dos Assistentes Sociais. In Carvalho, Maria Irene; Carla Pinto (2014). *Serviço Social: Teorias e Práticas*. Lisboa, pág. 57-83 Factor.
- Green, David G. (2005). The Neo-Liberal Perspective. In Alcock, Pete; Angus Erskine; Margaret May (Ed.) (2005). *The Student’s Companion to Social Policy*. Oxford, pág. 71-77 Blackwell.
- Guerra, Paulo (2003). “O Novo Direito das Crianças e Jovens: Um Verdadeiro Recomeço”. *Infância e Juventude*, 1. Lisboa, pág. 53-80 IRS.
- Guerra, Paulo (2004). “A Nova Justiça das Crianças e Jovens. Três Anos Depois, Para Onde Vais, Rio que Eu Canto?”. *Infância e Juventude*, 1. Lisboa, pág. 9-40 IRS.
- Guerra, Paulo (2015). “Qualidade na Intervenção Preventiva e Reparadora: Uma Ambição Incansável”. *Encontro Nacional de Avaliação das Actividades das CPCJ no Ano de 2014*. Ovar, 23 pp. URL: <http://goo.gl/fd7FCg>
- Guerra, Paulo (2016). *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Anotada*. Coimbra, 209 pp. Almedina.
- Guerra, Paulo; Helena Bolieiro (2014). *A Criança e a Família: Uma Questão de Direito(s)*. Coimbra, 621 pp Coimbra Editora.
- Harris, John (2003). *The Social Work Business*. London, 220 pp. Routledge.
- Harris, John (2005). Globalisation, Neo-liberal Managerialism and UK Social Work. In Ferguson, Iain; Michael Lavalette; Elizabeth Whitmore (2005). *Globalisation, Global Justice and Social Work*. London, pág. 80-93 Routledge.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, 247 pp. Oxford University Press.
- Howe, David (1992). “Child Abuse and the Bureaucratisation of Social Work”. *The Sociological Review*, 40, 3. Oxford, pág. 491-508 Blackwell.

- Howe, David (2002). Surface and Depth in Social Work Practice. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Social Theory, Social Change and Social Work*. London, pág. 77-97 Routledge.
- Iamamoto, Marilda Villela; Raul de Carvalho (1986). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma Interpretação Histórico-metodológica* São Paulo, 383 pp. Cortez Editora.
- Ioakimidis, Vasilios; Dimitra-Dora Teloni (2013). “Greek Social Work and the Never-ending Crisis of the Welfare State”. *Critical and Radical Social Work*, 1, 1. Bristol, pág. 31-49 Policy Press.
- Ioakimidis, Vasilios; Clara Cruz Santos; Ines Martinez Herrero (2014). “Reconceptualizing Social Work in Times of Crisis: An Examination of the Cases of Greece, Spain and Portugal”. *International Social Work*, 57, 4. London, pág. 285-300 Sage.
- Jones, Chris (2005). The Neo-liberal Assault: Voices from the Front Line of British State Social Work. In Ferguson, Iain et all (2005). *Globalisation, Global Justice and Social Work*. London pág. 95-106 Routledge.
- Jiménez, Marta López (2014). “Experiencia y Reflexiones Acerca de la Protección de Menores en el Reino Unido”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27, 1. Madrid, pág. 49-59 Universidad Complutense de Madrid.
- Jordan, Bill (2002). Partnership with Service Users in Child Protection and Family Support. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 212-222 Routledge.
- Karger, Howard (2014). “The Bitter Pill: Austerity, Debt, and the Attack on Europe's Welfare States”. *Journal of Sociology & Social Welfare*, XLI, 2. URL: <http://bit.ly/2fO9jCB>
- Kuip, Maija Mänttári-van der (2016). “Moral Distress Among Social Workers: The Role of Insufficient Resources”. *International Journal of Social Welfare*, 25, 1. Chichester, pág. 86-97 John Wiley & Sons.
- Lakatos, Eva Maria; Marina de Andrade Marconi (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo, 311 pp. Editora Atlas.
- Langan, Mary (2000). Social Services: Managing the Third Way. In Clarke, John; Sharon Gewirtz; Eugene McLaughlin (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London, pág. 152-168 Sage.
- Lavalette, Michael; Gerry Mooney (1999) “New Labour, New Moralism: The Welfare Politics and Ideology of New Labour under Blair”. *International Socialism*, 85, pág. 27-48.
- Lavalette, Michael (2012). “Globalização, Austeridade e movimentos Sociais: De que Lado Estamos?”. *Argumentum*, 4, 2. Vitória, pág. 237-258 Universidade Federal do Espírito Santo.
- Lavalette, Michael; Iain Ferguson (2013). “Crisis, Austerity and the Future(s) of Social Work in UK”. *Critical and Radical Social Work*, 1, 1. Bristol, pág. 95-110 Policy Press.
- Lavalette, Michael; Iain Ferguson (2013-a). “Critical and Radical Social Work: an Introduction”. *Critical and Radical Social Work*, 1, 1. Bristol, pág. 3-14 Policy Press.
- Lazzarato, Maurizio (2001) “Le Gouvernement par L'individualisation”. *Multitudes*, 4. Paris, pág. 153-162 Association Multitudes.
- Leandro, Armando (2015). “O Papel do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças em Portugal: O Definitivo Balanço de 14 Anos de Vigência”. *Revista do CEJ*, 2. Lisboa, pág. 9-21 CEJ.
- Lima, Maria da Paz Campos (2012). *Controversial New Labour Code comes into Force*. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. URL: <http://bit.ly/2hpx5H>
- Lima, Maria da Paz Campos (2013). *Constitutional Court to Rule on Controversial Budget*. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. URL: <http://bit.ly/2hSFZZx>
- Loulé, Filipa (2010). *Crianças em Perigo: A Prática Profissional dos Assistentes Sociais nas CPCJ's da Sub-Região do Baixo Mondego*. Coimbra, 154 pp ISMT.

- Lúcio, Laborinho (2015). Criança Sujeito de Direito e Comissões de Promoção e Proteção. In *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Um Modelo de Governação Integrada*. Encontro Nacional. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. URL: <http://goo.gl/cxZNRa>
- Luhmann, Niklas (1993). *Risk: A Sociological Theory*. New York, 236 pp. Walter de Gruyter.
- Magalhães, Teresa (2005). *Maus Tratos em Crianças e Jovens*. Coimbra, 142 pp. Quarteto.
- Magone, José M. (2011). “The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal. Europeanization and the Persistence of Neo-Patrimonialism”. *Public Administration*, 89, 3. Oxford, pág. 756-782 Blackwell.
- Madureira, César (2015). “A Reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: Do Período Pós-revolucionário à Intervenção da Troika”. *Revista de Administração Pública*, 49, 3. Rio de Janeiro, pág. 547-562 EBAPE/FGV.
- Mamede, Ricardo Paes (2015). *O que Fazer com Este País. Do Pessimismo da Razão ao Optimismo da Vontade*. Lisboa, 238 pp Marcador Editora.
- Martinho, Edmundo (2015). Ser Assistente Social na Nova Era da Precariedade. *Conferência Serviço Social da Nova Definição à Agenda do Século XXI*. Lisboa, ISCTE-IUL (policopiado).
- Martins, Hermínio (1997). “Risco Incerteza e Escatologia – Reflexões Sobre o *Experimentum Mundi* Tecnológico em Curso (I)”. *Episteme*, Ano 1, 1. Lisboa, pág. 99-121 UTL/CENTEP.
- Martins, Alcina (2002). “Serviço Social Crítico em Tempos de Ditadura”. *CPHITS*, URL: <http://goo.gl/BHgUPW>
- Martins, Alcina; Rosa Tomé (2008). O Estado Actual da Formação em Serviço Social em Portugal: Problemas e Desafios à Organização Profissional. In *19.ª Conferência Mundial de Serviço Social*. Salvador, Bahia. URL: <http://goo.gl/cEriFl>
- Martins, Alcina; Rosa Tomé; Virgínia Alves Carrara (2015). “A Emigração dos Assistentes Sociais Portugueses: Faces do Trabalho e do Desemprego em Tempos de Crise e Austeridade”. *Serviço Social & Sociedade*, 121. São Paulo, pág. 95-124 Cortez Editora.
- Martins, Cláudia Sofia Antunes (2012). *Das Primeiras Leis de Protecção da Infância e Juventude, em Portugal, à Entrada em Vigor da LPCJP*. URL: <http://goo.gl/e97WcC>
- Martins, Helena Sofia Pinto (2015). *O Trabalho das Parcerias nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. Porto, 150 pp. ISSSP.
- McDonough, Josefina (1999). Prática Política: A Face Negligenciada da Intervenção em Serviço Social. In Negreiros, Maria Augusta et al (1999). *Serviço Social Profissão & Identidade Que Trajectória?* Lisboa, pág. 99-123 Veras Editora.
- Mendes, Hugo (2015). A Condução da Política Orçamental Durante o Programa de Ajustamento. In Rodrigues, Maria de Lurdes; Pedro Adão e Silva (Org.) (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra, pág. 57-118 Almedina.
- Mendes, Joana (2006). “La Réforme du Système Administratif Portugais: New Public Management ou Etat Néo-Wébèrien?”. *Revue Française d’administration Publique*, 119. Strasbourg, pág. 533-553 ENA.
- Menezes, Manuel (2001). *As Práticas de Cidadania num Poder Local Comprometido com a Comunidade*. Coimbra, 128 pp. Quarteto.
- Menezes, Manuel (2002). *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro*. Coimbra, 254 pp. Quarteto.
- Menezes, Manuel (2009). *Riscos e Protecção Social nos Alvores da Europa Moderna*. Vila Nova de Gaia, 253 pp. Corpos Editora.
- Menezes, Manuel (2010). *Modernidade: Riscos e Incertezas*. Coimbra, 187 pp. MinervaCoimbra.

- Menezes, Manuel; Ana Amílcar (2016). “Crianças em Risco Social nas Notícias: O Olhar da Imprensa Caboverdiana”. *International Journal of Marketing, Communication and New Media*, 4, 6. Santa Maria da Feira, pág. 5-28 ISVOUGA.
- Mishra, Ramesh (1995). *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Lisboa, 132 pp. Celta Editora.
- Muižnieks, Nils (2012). *Report on Visit to Portugal. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*. URL: <http://bit.ly/2mw3ptV>
- Munro, Eileen (1999). “Common Errors of Reasoning in Child Protection Work”. *Child Abuse & Neglect*, 23, 8. London, pág. 745–758, Elsevier.
- Munro, Eileen (2005). “What Tools do we Need to Improve Identification of Child Abuse?”. *Child Abuse Review*, 14, 6. Chichester, pág. 374-388 John Wiley & Sons.
- Munro, Eileen (2007). *Child Protection*. London, 189 pp. Sage.
- Munro, Eileen (2009). “Managing Societal and Institutional Risk in Child Protection”. *Risk Analyses*, 29, 7. Chichester, pág 1015-1023 John Wiley & Sons.
- Munro, Eileen; David C. Lane; Elke Husemann (2016). “Blending Systems Thinking Approaches for Organisational Analysis: Reviewing Child Protection in England”. *European Journal of Operational Research*, 251, 2. London, pág. 613-623 Elsevier.
- Netto, José Paulo (1992). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo, Cortez Editora.
- Netto, José Paulo (2013). “Assistencialismo e Regressividade Profissional no Serviço Social”. *Intervenção Social*, 41. Lisboa pág. 11-35 Universidade Lusíada.
- Noble, Kimberly G. et all (2015). “Family Income, Parental Education and Brain Structure in Children and Adolescents”. *Nature Neuroscience*, 18. London, pág. 773-778 Nature Publishing Group.
- Núncio, Maria José (2014). Social Work: Professional Challenges in Times of Crisis. *Conference: The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity*. Lisboa, ISEG. URL: <http://goo.gl/xhMIzM>
- Núncio, Maria José (2014-a). Serviço Social: A Ética em Contextos de Mudança. In Carvalho, Maria Irene; Carla Pinto (2014). *Serviço Social: Teorias e Práticas*. Lisboa, pág. 273-288 Pactor.
- Nunes, Pedro (2009). “Reforma do Emprego Público: Breves Considerações às Grandes Reformas em Curso em Portugal”. *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos*, 7, 11. Barcelos pág. 49-73 IPCA.
- Otway, Olive (2002). Social Work with Children and Families. From Child Welfare to Child Protection. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Social Theory, Social Change and Social Work*. London, pág. 152-171 Routledge.
- Parton, Nigel (1985). “Children in Care: Recent Changes and Debates”. *Critical Social Policy*, 5. London, pág 107-117 Sage.
- Parton, Niguel (1999). Reconfiguring Child Welfare Practices: Risk, Advanced Liberalism, and the Government of Freedom. In Chambon, Adrienne S. et all (1999). *Reading Foucault For Social Work*. New York, pág. 101-130 Columbia University Press.
- Parton, Niguel (1999-a). Ideology, Politics and Policy. In Stevenson, Olive (1999). *Child Welfare in the United Kingdom: 1948-1998*. Oxford, pág. 3-21 Blackwell.
- Parton, Nigel (2002). Social Work, Risk and the Blaming System. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Social Theory, Social Change and Social Work*. London, pág. 98-114 Routledge.
- Parton, Nigel (2002-a). Child Protection and Family Support: Current Debates and Future Prospects. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 1-24 Routledge.
- Parton, Nigel (2009). “From Seebohm to Think Family: Reflections on 40 Years of Policy Change of Statutory Children’s Social Work in England”. *Child and Family Social Work*, 14, 1. Oxford, pág. 68-78 Blackwell.

- Parton, Nigel (2009-a). “Challenges to Practice and Knowledge in Child Welfare Social Work: From the ‘Social’ to the ‘Informational’?”. *Children and Youth Services Review*, 31, 7. London, pág. 715-721 Elsevier.
- Parton, Nigel; Nick Frost (2009). *Understanding Children’s Social Care: Politics, Policy and Practice*, London, 210 pp Sage.
- Parton, Nigel; David Berridge (2011). Child Protection in England. In Gilbert, Neil; Nigel Parton; Marit Skivenes (Ed.) (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*. Oxford, pág. 60-85 Oxford University Press.
- Patton, Michael Quinn (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London, 598 pp. Sage.
- Payne, Malcolm (2002) *Teoria do Trabalho Social Moderno*. Coimbra, 473 pp. Quarteto.
- Pedroso, João; Eliana Gersão (coord.) (1998). *A Justiça de Menores: As Crianças Entre o Risco e o Crime*. Coimbra, 335 pp CES.
- Pedroso, João; Conceição Gomes (coord.) (2002). *Uma Reforma da Justiça Civil em Avaliação. A Adopção: os Bloqueios de um Processo Administrativo e Jurídico Complexo*. Coimbra, 422 pp. CES
- Pedroso, Paulo (2014). *Portugal and the Global Crisis: The Impact of Austerity on the Economy, the Social Model and the Performance of the State*. Berlin, 37 pp. Friedrich Ebert Stiftung. URL: <http://bit.ly/2i288lh>
- Pena, Maria João (2014). “A Relação Profissional no Quadro da Intervenção do Assistente Social”. *Azarbe*, 3. Múrcia, pág. 133-138 Universidad de Múrcia.
- Pereira, Elisabete Pinto (2011). *Políticas de Protecção Social em Portugal: Espelho da Desmontagem do Estado Social*. Tese de Mestrado em Serviço Social. Coimbra, ISMT.
- Pereirinha, José António (2008) *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa, 302 pp. Universidade Aberta.
- Pereirinha, José António; Maria Clara Murteira (2016). The Portuguese Welfare System in a Time of Crisis and Fiscal Austerity. In Schubert, Klaus; Paloma de Villota; Johanna Kulmann (2016). *Challenges to European Welfare Systems*. Heidelberg, pág. 587-613 Springer
- Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford, Blackwell.
- Poole, Lynne (2000). Health Care: New Labour’s NHS. In Clarke, John; Sharon Gewirtz; Eugene McLaughlin (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London, pág. 102-121 Sage.
- Reis, José et all (2014). Compreender a Crise: A Economia Portuguesa num Quadro Europeu Desfavorável. In Reis, José (coord.) (2014). *A Economia Política do Retrocesso. Crise, Causas e Objectivos*. Coimbra, pág. 21-85 Almedina.
- Reisch, Michael (2013). “What is the Future of Social Work?”. *Critical and Radical Social Work*, 1, 1. Bristol, pág. 67-85 Policy Press.
- Rocha, José António Oliveira (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa, 203 pp. INA.
- Rocha, José António Oliveira; Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo (2007). “Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects”. *International Review of Administrative Sciences*, 73, 4. London pág. 583-596 Sage.
- Rodrigues, Carlos Farinha (coord.); Rita Figueira; Vitor Junqueira (2016). *Desigualdade de Rendimento e Pobreza em Portugal: As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento*. Lisboa, 168 pp. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rodrigues, Fernanda (2008). “Novas Políticas Sociais Novas: Entre Belas e Senãos”. *Locus Soci@l*, 1. Lisboa, pág. 90-94 Universidade Católica.
- Rodrigues, Leonor; Manuela Calheiros; Cícero Pereira (2015). “The Decision of Out-of-home Placement in Residential Care after Parental Neglect: Empirically Testing a Psychosocial Model”. *Child Abuse & Neglect*, 49. London, pág. 35-49 Elsevier.

- Rodrigues, Maria de Lurdes; Pedro Adão e Silva (2015). A Execução do Memorando de Entendimento. In Rodrigues, Maria de Lurdes; Pedro Adão e Silva (Org.) (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra, pág. 27-46 Almedina.
- Rogowski, Steve (2012). "Social Work with Children and Families: Challenges and Possibilities in the Neo-Liberal World". *British Journal of Social Work*, 42. Oxford, pág. 921-940 BASW.
- Rogowski, Steve (2015). "From Child Welfare to Child Protection/Safeguarding: A Critical Practitioner's View of Changing Conceptions, Policies and Practice". *Practice, Social Work in Action*, 27, 2. London, pág. 97-112 Routledge.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires, 215 pp. Ediciones Manantial.
- Rose, Nikolas (1996). "The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government". *Economy and Society*, 25, 3. London, pág. 327-356 Routledge.
- Rose, Nikolas (1999). *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. London, 320 pp. Free Association Books.
- Rose, Nikolas (2004). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge, 321pp. Cambridge University Press.
- Ruxa, Ana Carina da Silva (2013). *Trajetórias e Narrativas do Assistente Social Enquanto Profissional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens*. Lisboa, 134 pp Universidade Católica Portuguesa.
- Sæbjørnsen, Siv Elin Nord (2011). *Kinship Care in Child Protection: Norwegian and Portuguese Professional Social Workers' Expressed Perspectives*. Stavanger, 113 pp. University of Stavanger.
- Santos, Emanuel Augusto dos (2014). Austeridade: Origens e Consequências de um Preconceito. In Ferreira, Eduardo Paz (Org.) (2014). *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Lisboa, pág. 411-435 AAFDL.
- Santos, Emanuel (2015). Os Impactos Macroeconómicos do Programa de Ajustamento. In Rodrigues, Maria de Lurdes; Pedro Adão e Silva (Org.) (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra, pág. 417-432 Almedina.
- Silva, Manuel Carvalho da; José Castro Caldas; João Ramos de Almeida (2015). Portugal 2014: As Consequências de um Resgate. In Pallares, María (Coord.) (2015). *El Estado de la Unión Europea*. Madrid, pág. 17-22 Lúa Ediciones.
- Silva, Pedro Adão e (2013). *E Agora? A Crise do Euro. As Falsas Reformas. O Futuro de Portugal*. Lisboa, 212 pp. Clube do Autor.
- Souza, Marli Palma (2002). "A Regulação Pública da Violência de Pais contra Filhos: O Caso de Inglaterra". *Katálysis*, 5, 1. Florianópolis, pág. 23-34 UFSC.
- Spolander, Gary et all (2014). "The Implications of Neoliberalism for Social Work: Reflections from a Six-country International Research Collaboration". *International Social Work*, 57, 4. London, pág. 301-312 Sage.
- Spolander; Gary; Linda Martin (2015). "Life in Time of Neoliberalism: Social Work in England". *Social Work Around the World: Colors and Shapes in a Complex Mosaic, Visionsi LatinoAmericane*, 13. Trieste, pág. 26-44 CSAL.
- Stevenson, Olive (1998). "It was More Difficult than we Thought: A Reflection on 50 Years of Child Welfare Practice". *Child and Family Social Work*, 3, 3. Chichester, pág 153-161 John Wiley & Sons.
- Stevenson, Olive (1999). Social Work with Children and Families. In Stevenson, Olive (1999). *Child Welfare in the United Kingdom: 1948-1998*. Oxford, pág. 79-99 Blackwell.
- Stoleroff, Alan (2007). "The Revolution in the Public services Sector in Portugal: with or Without the Unions". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 13, 4. London, pág. 631-652 Sage.

- Stoleroff, Alan (2013). “Employment Relations and Unions in Public Administration in Portugal and Spain: From Reform to Austerity”. *European Journal of Industrial Relations*, 19, 4. London, pág. 309-323 Sage.
- Tomé, Rosa (2012). *Justiça e Cidadania Infantil em Portugal (1820-1978) e a Tutoria de Coimbra*. Dissertação de Doutoramento. Coimbra, 625 pp. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Torres, Anália et all (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens – Relatório Final*. Lisboa, 215 pp. ISCTE-IUL.
- Trevithick, Pamela (2014). “Humanising Managerialism: Reclaiming Emotional Reasoning, Intuition, the Relationship and Knowledge and Skills in Social Work”. *Journal of Social Work Practice*, 28, 3. London, pág. 287-311 Routledge.
- Truninger, Mónica et all (2013). “Estado Social e Alimentação Escolar: Criatividade na Austeridade”. *Forum Sociológico*, 23. Lisboa, pág. 11-19 CESNOVA.
- Tunstall, Jane (2002). Implementing the Family Support Clauses of the 1989 Children Act. In Parton, Nigel (Ed.) (2002). *Child Protection and Family Support. Tensions, Contradictions and Possibilities*. London, pág. 39-58 Routledge.
- Turrisi, Patricia Ann (Ed.) (1997). *Charles Sanders Peirce: Pragmatism as a Principle and Method of Right Thinking. The 1903 Harvard Lectures on Pragmatism*. New York, State University of New York Press.
- UNICEF (2014). *As Crianças e a Crise em Portugal: Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais*. Lisboa, 69 pp. Comité Português UNICEF.
- UNICEF (2016). *The State of the World’s Children 2016: A Fair Chance for Every Child*. New York, 172 pp. UNICEF.
- Vyvey, Eline et all (2014). “Dealing With Risk in Child and Family Social Work: From na Anxious to a Reflexive Professional?”. *Social Sciences*, 3. Basel, pág. 758-770 MDPI.
- Wall, Karin (coord.) et all (2013). *Observatório das Famílias e das Políticas de Família: Relatório de 2012*. Lisboa, 152 pp. ICS-UL.
- WALL, Karin (coord.) et all (2015). *Impactos da Crise nas Crianças Portuguesas: Indicadores, Políticas, Representações*. Lisboa, 220 pp. ICS-UL.
- Webb, Stephen A. (2006). *Social Work in a Risk Society: Social and Political Perspectives*. Basingstoke, 278 pp. Palgrave Macmillan.
- Yaksic, Nicolás Espejo; Fabiola Lathrop Gómez (2015). *Hacia un Rediseño Normativo del Sistema de Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile*. Santiago de Chile, 69 pp. UNICEF.
- Zartaloudis, Sotirios (2014). “The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up?”. *Social Policy & Administration*, 48, 4. Chichester, pág. 430-449 John Wiley & Sons.

Fontes

Legislação

Lei de 27 de Maio de 1911 – Lei de Protecção à Infância.

Decreto-Lei n.º 10767, de 15 de Maio de 1925 – Organiza e regulamenta os serviços jurisdicionais e tutelares de menores.

Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de Abril de 1962 – Aprova a Organização Tutelar de Menores.

- Decreto-Lei n.º 47727, de 23 de Maio de 1967 – Altera o Decreto-Lei n.º 44287, de 20 de Abril de 1962, que promulga a reforma dos serviços tutelares de menores e altera a Organização Tutelar de Menores, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 44288, de 20 de Abril de 1962.
- Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de Outubro – Revê a Organização Tutelar de Menores.
- Decreto-Lei n.º 189/91, de 17 de Maio – Regula a criação, competência e funcionamento das Comissões de Protecção de Menores.
- Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de Abril – Cria a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco, que vai planificar a intervenção do Estado e coordenar, acompanhar e avaliar a acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco.
- Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro – Aprova a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.
- Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro – Aprova a Lei Tutelar Educativa.
- Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de Dezembro – Regulamenta a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.
- Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio – Revoga o Rendimento Mínimo Garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e cria o Rendimento Social de Inserção.
- Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto – Altera o Código Civil, a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, o DL n.º 185/93, de 22/5, a Organização Tutelar de Menores e o Regime Jurídico da Adopção
- Lei n.º 10/2004, de 22 de Março – Cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.
- Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio – Regulamenta a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, no que se refere ao sistema de avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio, funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração directa do Estado e dos institutos públicos.
- Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro – Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.
- Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro – Vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro – Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.
- Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro – Aprova os modelos de fichas de auto-avaliação e avaliação do desempenho no âmbito do SIADAP.
- Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de Janeiro – Regulamenta o regime de execução das medidas de promoção dos direitos e de protecção das crianças e jovens em perigo, respeitantes ao apoio junto dos pais e apoio junto de outro familiar, à confiança a pessoa idónea e ao apoio para a autonomia de vida, previstas na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo.
- Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho – Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de protecção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários.
- Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de Outubro – Elimina o aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e cessa a atribuição do abono aos 4.º e 5.º escalões de rendimento, procedendo à 7.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de Março – Procede à alteração do regime jurídico de protecção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, beneficiários do regime geral da Segurança Social, e à 4.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro.

- Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho – Procede à terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.
- Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de Junho – Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente.
- Portaria n.º 257/2012, de 27 de Agosto – Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que institui o Rendimento Social de Inserção e procede à fixação do valor do Rendimento Social de Inserção.
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro – Aprovação do Orçamento do Estado para 2013.
- Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de Janeiro – Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social.
- Portaria n.º 139/2013, de 2 de Abril – Estabelece a forma de intervenção, organização e funcionamento dos CAFAP.
- Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto – Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.
- Portaria n.º 188/2014, de 18 de Setembro – Regulamenta a organização e funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social.
- Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de Agosto – Cria a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.
- Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro – Segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro.

Anexos

Anexo A – Questionário

Guião do Questionário

No âmbito do Doutoramento em Serviço Social (ISCTE-IUL), com o presente questionário pretende-se recolher informação para a elaboração da tese intitulada «Práticas do Serviço Social com Crianças num Contexto de Políticas Neoliberais: O Caso Português», da autoria de Manuel Menezes, sob a orientação do Professor Doutor Jorge Ferreira.

Direccionado para os assistentes sociais a desempenharem funções na modalidade restrita das CPCJ, o questionário visa analisar o modo como a crise e as políticas de austeridade impactaram o bem-estar das crianças/famílias e o agir quotidiano do Serviço Social.

A confidencialidade de todos os dados recolhidos encontra-se assegurada. Agradecendo antecipadamente a sua colaboração, solicitamos que responda com base no conhecimento que tem do seu trabalho para, desta forma, podermos conhecer um pouco melhor os desafios profissionais que enfrenta.

Após responder, na última página deve clicar para submeter, pois só assim as respostas ficarão guardadas e o questionário será enviado.

Se tiver qualquer tipo de dúvida, contacte-nos através do email: manuel.d.menezes@gmail.com ou através do telemóvel: 919891178.

Parte I - Caracterização Socioprofissional do Assistente Social

1 - Sexo:

Marcar apenas uma oval.

- Masculino
 Feminino

2 - Idade:

3 - Estado civil:

Marcar apenas uma oval.

- Solteiro(a)
 União de Facto
 Casado(a)
 Divorciado(a)
 Viúvo(a)

4 - Ano em que terminou a licenciatura

5 - Ano em que começou a exercer a profissão:

6 - Habilitações literárias:

Marcar apenas uma oval.

- Licenciatura
- Mestrado
- Doutoramento

7 - Entidade patronal actual:

Marcar apenas uma oval.

- Segurança Social
- Câmara Municipal
- IPSS
- Outra: _____

8 - Ano em que começou a desempenhar funções numa CPCJ:

8.1 - As suas funções foram sempre desempenhadas na mesma comissão?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

9 - Concelho de abrangência da CPCJ:

Somente para aferir as CPCJ que responderam ao questionário.

9.1 - Trabalha a tempo inteiro na comissão?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

10 - Quantos membros integram a comissão restrita e desses quantos são assistentes sociais?

11 – Relativamente à equipa técnica da CPCJ, diga-nos se a mesma se tem mantido estável ou se tem havido substituições dos técnicos e de que forma isso tem influenciado o trabalho desenvolvido?

Indique as razões para uma ou outra situação.

Parte II - Impactos da Austeridade sobre as Condições Sociolaborais dos Assistentes Sociais

Tendo presente o contexto de austeridade vivenciado em Portugal nos últimos anos (2009-2014), responda às seguintes questões procurando avaliar a sua situação.

1 - Até que ponto você diria que diminuiram os assistentes sociais nas CPCJ?

Marcar apenas uma oval.

- Nada
- Muito pouco
- Mais ou menos
- Bastante
- Extremamente

2 - A precariedade dos assistentes sociais a trabalharem nas CPCJ tem vindo a aumentar nos últimos anos?

Marcar apenas uma oval.

- Nada
- Muito pouco
- Mais ou menos
- Bastante
- Extremamente

2.1 - Não descurando os cortes orçamentais ocorridos nos últimos anos, de que forma é que os mesmos afectaram as condições laborais dos assistentes sociais das CPCJ?

Selecione todas as opções que considerar adequadas.

Marcar tudo o que for aplicável.

- Aumento da instabilidade contratual
- Cortes salariais
- Congelamento do salário
- Aumento da mobilidade geográfica (mudança do local de trabalho)
- Aumento da mobilidade funcional (mudança de funções)
- Aumento das horas de trabalho
- Exigência de maior disponibilidade temporal
- Outra: _____

3 - De que forma o contexto socioeconómico e as consequências do mesmo sobre o bem-estar do seu agregado, influenciaram o seu desempenho na CPCJ?

4 - Sente que o seu cansaço emocional tem vindo a aumentar nos últimos anos?

Marcar apenas uma oval.

- Nada
- Muito pouco
- Mais ou menos
- Bastante
- Extremamente

4.1 - Quais as razões a que atribui essa situação?

4.2 - Quais as estratégias que desenvolve com o objectivo de lidar com o stress, pressão emocional decorrentes das situações das crianças com que lida quotidianamente?

5 - Avaliação dos impactos dos cortes orçamentais nas condições de trabalho dos assistentes sociais.

Selecione em cada afirmação a opção mais próxima da sua opinião
 Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Nem concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
Obstaculizam a realização das principais tarefas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redução nos técnicos das equipas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sobrecarga de trabalho para os técnicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maior preocupação com os gastos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6 - Se tivesse oportunidade de trabalhar noutra área, deixaria de desempenhar funções na CPCJ, porquê?

Parte III - Categorização do Agir Profissional nas CPCJ

Nesta parte do questionário pretende-se que, com base na experiência, desenvolva uma reflexão sobre as práticas desenvolvidas na CPCJ e as mutações que têm vindo a ter lugar no agir dos assistentes sociais.

A - Parcerias e a qualificação das equipas

1 - Como classifica o grau de envolvimento das entidades no diagnóstico e acompanhamento dos processos?

Legenda: 1) ausência de contributos oportunos; 2) o seu empenhamento e contributos são reduzidos; 3) participam com regularidade; 4) participam frequentemente e de forma empenhada.

Marcar apenas uma oval por linha.

	1 Nada participativas	2 Pouco participativas	3 Razoavelmente participativas	4 Muito participativas
Município	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Segurança Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IPSS/ONG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministério Público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tribunal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forças de Segurança	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2 - Quais as entidades em que sente existirem mais dificuldades na colaboração com a CPCJ?

Pode seleccionar mais de 1 opção

Marcar tudo o que for aplicável.

- Polícia Judiciária
- Empresas
- Escolas
- Centros Hospitalares
- Medicina Legal
- IPSS/ONG
- Serviços da Área da Justiça
- Juntas de Freguesia
- Centro de Emprego
- Outra: _____

3 - As entidades representadas priorizam o trabalho a ser realizado pelos seus técnicos no âmbito da CPCJ?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

4 - Como consegue conciliar as exigências da sua entidade patronal com as decorrentes dos processos acompanhados na CPCJ?

5 - Tendo presente o princípio da intervenção em pirâmide, considera que existe uma intervenção adequada das ECMIJ ao nível da protecção das crianças?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

6 - Identifique as principais áreas com necessidade de reforço técnico sentidas pela CPCJ:

Pode seleccionar mais de 1 opção

Marcar tudo o que for aplicável.

- Serviço Social
- Psicologia
- Sociologia
- Pedagogia
- Direito
- Saúde
- Outra: _____

7 - Tomando em consideração as funções que desempenha na CPCJ, escolha uma das seguintes opções:

Marcar apenas uma oval.

- Eu necessito de mais formação para cumprir com o que me é exigido
- As minhas competências são suficientes para desempenhar as minhas funções
- Eu possuo competências para lidar com situações mais exigentes

8 - Quão importantes considera serem as seguintes dimensões para o desempenho de uma boa prática junto de crianças em perigo:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Significativamente importante	Muito importante
O recurso a um raciocínio lógico na análise dos diferentes factores de risco/protecção em presença num determinado contexto familiar;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O recurso a um raciocínio intuitivo, assente na experiência profissional e que apela à criatividade, imaginação, sentimentos, emoções, valores e empatia;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O suporte da teoria como instrumento facilitador do delineamento de estratégias de intervenção;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O conhecimento dos recursos existentes na comunidade;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A existência de um trabalho em parceria;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A construção de relações humanizadas com as crianças e as suas famílias;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A troca de informações entre os diferentes técnicos a trabalhar na comunidade;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O recurso à intuição para a análise dos diferentes factores de risco/protecção em presença num determinado contexto familiar;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Significativamente importante	Muito importante
A experiência adquirida ao longo dos anos de trabalho na área da infância.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A análise e o debate dos casos com os diferentes membros da equipa;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

B - Gestão dos processos e acompanhamento das crianças e famílias

1 - Quais são as duas situações de perigo mais representativas nos processos acompanhados pela CPCJ?

2 - Quantos processos se encontra a acompanhar neste momento?

2.1 - Considera esse número adequado?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

2.2 - Tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho de qualidade, qual seria o número ideal de processos que um profissional deveria acompanhar?

2.3 - Que questões é que a sobrecarga de processos em acompanhamento levanta relativamente à protecção das crianças?

3 - É usual trocar impressões, discutir, confrontar pontos de vista com outros membros da equipa, depois de um caso lhe ser atribuído?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

4 - Relativamente à escolha da MPP a ser aplicada, gostaria de saber quais são as questões/factores que, em sua opinião, são mais importantes na tomada de decisão?

5 - Considera que as famílias têm consciência dos erros cometidos no exercício da sua parentalidade?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

B - Gestão dos processos e acompanhamento das crianças e famílias

6 - Com base na sua experiência, como avalia o envolvimento das famílias ao longo da execução das MPP?

Marcar apenas uma oval.

- Muito fraco
- Fraco
- Razoável
- Bom
- Muito bom

7 - Nos casos em que uma criança é retirada (com consentimento/acordo), continua a acompanhar/trabalhar com a família?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

8 - A reforma da LPCJP de 2015 evidencia um novo olhar sobre as MPP em regime de colocação. Neste sentido, gostaria de saber, com base na sua experiência, se pessoalmente apoia mais o acolhimento:

Marcar apenas uma oval.

- Familiar
- Residencial

9 - Tomando por base a sua experiência, como avalia (dificuldades, desafios, potencialidades) a execução dos Acordos de Promoção e Protecção?

10 - Que estratégias/actividades desenvolve e/ou considera serem importantes tendo em vista a boa execução das medidas em meio natural da vida?

11 - No trabalho desenvolvido com as crianças e as suas famílias, diga-nos quão frequentes são as diferenças entre:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente	Sempre
O que acha que deveria fazer e o que na realidade faz;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O que gostaria de ter feito e o que teve de fazer;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os recursos que as crianças e as famílias necessitam e o que foi possível fornecer-lhes;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12 - Que trabalho gostaria de desenvolver com as famílias que não lhe tem sido possível realizar?

C - Constrangimentos, dificuldades e potencialidades de

actuação

1 - Na CPCJ a informatização dos processos é executada pelo gestor de processo?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

1.1 - Por quem é feita a informatização?

2 - Quando o processo é transferido de outra CPCJ, contacta o colega no sentido de obter mais informação sobre a situação-problema?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

3 - Actualiza o registo informático em simultâneo com as acções que vai desencadeando no âmbito dos processos de promoção e protecção?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

4 - Considera que informatização contribuiu para:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
A identificação mais precoce de situações de perigo;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A melhoria da gestão dos processos nas CPCJ;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Um aumento do controlo sobre o trabalho realizado pelo serviço social;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uma partilha da informação mais eficaz entre as diferentes CPCJ;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O aumento do trabalho administrativo dos assistentes sociais;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5 - O tempo gasto na informatização dos processos:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sim	Não
Condicionou o desempenho de outras actividades;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diminuiu o tempo disponível para trabalhar com as crianças e as famílias;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Facilitou o trabalho desenvolvido na CPCJ;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dificultou o trabalho desenvolvido na CPCJ;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6 - Como avalia o processo de informatização existente nas CPCJ?

Marcar apenas uma oval.

- Muito Mau
- Mau
- Razoável
- Bom
- Muito bom

7 - Qual o tempo médio (em meses) que decorre entre o momento da abertura do processo e a aplicação de uma MPP?

7.1 - Qual o tempo médio (em meses) que, em sua opinião, seria o ideal entre o momento da abertura de processo e a aplicação de uma MPP?

8 - No seu dia-a-dia, dispõe de tempo suficiente para tomar decisões de forma sustentada, ponderada, com base nas competências valores profissionais ou os prazos impostos pelos serviços, tribunais condicionam essas decisões?

8.1 - A imposição de prazos pode comprometer a realização de um diagnóstico adequado da situação?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

8.2 - Explique de que forma os prazos impostos para a realização de determinadas tarefas lhe causam (ou não) stress?

9 - Ao fazer uma análise comparativa entre as exigências de gestão dos serviços, por um lado, e a autonomia, competências dos assistentes sociais, por outro, assinale em cada uma das afirmações seguintes a resposta que mais se aproxima da sua opinião:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
As actividades de gestão limitam a minha autonomia;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As minhas decisões limitam a autonomia profissional de outros colegas;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eu gostaria de ter maior autonomia em questões relacionadas com a minha actividade profissional;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por comparação ao passado, hoje em dia a prática do serviço social nas CPCJ encontra-se mais regulada;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É dada mais importância aos indicadores de desempenho (benchmarking) do que às dimensões qualitativas da prática;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As minhas chefias tomam em consideração a minha opinião;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tem-se vindo a assistir a uma gradual subordinação da autonomia profissional a protocolos administrativos;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os assistentes sociais têm vindo a perder poder de decisão nos seus contextos de trabalho;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A minha entidade patronal tende a valorizar mais os assuntos de gestão;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As minhas chefias reconhecem o meu trabalho;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10 - Gostaria de dispor de mais tempo para realizar um acompanhamento mais próximo junto das famílias?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

D - As situações de risco e de perigo no quotidiano profissional

1 - De modo resumido, explicite o entendimento que faz dos conceitos de risco e de perigo e de como os mesmos se diferenciam?

2 - Nas avaliações que realiza, qual o grau de importância que atribui às seguintes áreas de informação:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Significativamente importante	Muito importante
A história de vida da família;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os registos escritos que existem sobre o caso;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Análises teóricas sobre situações similares;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os resultados de pesquisas;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A informação mais recente, factual obtida nas entrevistas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3 - De que forma é que o medo de se poder ver envolvida(o) na morte de uma criança, influencia as decisões que toma?

4 - Até que ponto as competências profissionais que tem vindo adquirir ao longo da sua experiência prática são importantes para a avaliação e gestão das situações e de risco ou perigo vivenciadas pelas crianças?

5 - Como avalia as críticas que, periodicamente surgem nos meios de comunicação quanto à capacidade do sistema em geral e, dos assistentes sociais, em específico relativamente à sua competência para avaliarem o grau de risco/perigo e para protegerem as crianças?

6 - Até que ponto é que, em sua opinião, a introdução de instrumentos pré-definidos (questionários, entrevistas...) para a medir riscos iria contribuir para a diminuição dos erros cometidos pelos assistentes sociais ao nível da avaliação das situações de perigo vivenciadas pelas crianças?

7 - Explícite o seu grau de concordância quanto às seguintes afirmações:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
Nas CPCJ deveria haver uma intervenção técnica com referenciais comuns de avaliação, de planeamento, de supervisão e de intervenção;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As competências dos profissionais têm vindo a perder terreno a favor de instrumentos, normas estandardizadas para a avaliação do risco ou perigo;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deveria haver mais orientações (guiões de procedimentos) relativamente ao modo como os assistentes sociais deveriam desempenhar as suas funções nas CPCJ;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8 - Em sua opinião, até que ponto é que se pode afirmar que as políticas de austeridade implementadas em Portugal, ao alterarem a estruturação e o funcionamento dos contextos familiares, contribuíram para aproximar as situações de risco das situações de perigo vivenciadas pelas crianças?

E - Questões e dilemas éticos no agir profissional

1 - No seu exercício profissional são visíveis discrepâncias entre os valores do serviço social e os valores/interesses subjacentes à organização e funcionamento dos serviços, instituições para os quais trabalha?

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

2 - Que estratégias desenvolve quando se depara com situações onde, devido a constrangimentos pessoais e/ou institucionais, do contexto, em que não consegue realizar um trabalho que, moral e eticamente, considera mais correcto e se isso lhe causa desconforto?

Se possível, dê exemplos.

3 - Quando ante situações onde, após a avaliação, se depara com dúvidas (o que é que eu devo fazer?) sobre qual a decisão mais adequada a tomar, que estratégias desenvolve tendo em vista o solucionar dessas questões e o fundamentar das suas decisões?

4 - A experiência que foi adquirindo ao longo dos anos ajuda-o(a) a ultrapassar os dilemas éticos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

5 - Quais os dilemas éticos com que mais frequentemente se depara no seu quotidiano profissional e quais os critérios a que recorre, as estratégias que desenvolve com o intuito de os ultrapassar?

Parte IV - Sistema de protecção às crianças português

Tomando por base o conhecimento que possui relativamente à organização e funcionamento do sistema de protecção português, responda às questões que se seguem procurando avaliar o mesmo.

1 - Quais considera serem os dois principais pontos positivos no sistema de protecção às crianças em Portugal?

2 - Quando se fala em problemas no sistema de protecção às crianças em Portugal, quais os dois principais que lhe vêm imediatamente à mente?

3 - Que aspectos (estruturais e funcionais) do sistema poderiam ser alterados, de modo a aumentar a eficácia e a eficiência do trabalho nas CPCJ?

4 - De que modo é que, em sua opinião, o sistema facilita ou condiciona a acção do serviço social?

Fundamente a sua resposta.

5 - Em sua opinião, o sistema de protecção português encontra-se mais próximo de um sistema:

Selecione somente uma opção.

Marcar apenas uma oval.

dualista focalizado na criança em perigo, onde a principal preocupação se centra na prevenção do perigo e as necessidades da criança e da sua família são trabalhadas num plano separado;

holístico focado nas necessidades da criança e família, apostando-se, numa visão de conjunto, na prevenção e no apoio à família como estratégia para evitar a ocorrência do perigo;

6 - Com base na sua experiência, até que ponto é que é visível no sistema de protecção uma aposta em crescendo na prevenção, visando desta forma uma intervenção o mais precoce possível sobre as situações de risco vivenciadas pelas crianças?

7 - Que estratégias pensa que poderiam ser desenvolvidas por forma a dar maior visibilidade ao trabalho desenvolvido tanto pelo serviço social, como pelas CPCJ?

8 - Em 2015 houve uma revisão da LPCJ. Com base na sua experiência, dê-nos a sua opinião relativamente aos aspectos positivos/negativos decorrentes dessa reforma?

Em cada uma das alternativas apresentadas nas questões seguintes escolha a que, em sua opinião, caracteriza de modo mais adequado o sistema de protecção português:

9 - A

Marcar apenas uma oval.

O interesse superior da criança focaliza-se estritamente na protecção;

O interesse superior da criança é definido de modo abrangente por forma a incluir o bem-estar da família;

9 - B

Marcar apenas uma oval.

- Priorização da norma;
- Baseado na apreciação;

9 - C

Marcar apenas uma oval.

- Avaliação sustentada em instrumentos standardizados;
- A avaliação valoriza a relação entre a família e os assistentes sociais;

9 - D

Marcar apenas uma oval.

- Busca a objectividade;
- Admite diferentes perspectivas;

9 - E

Marcar apenas uma oval.

- Centrado nos problemas e dificuldades;
- Toma em consideração os pontos fortes e os recursos;

9 - F

Marcar apenas uma oval.

- Apreende as dificuldades como sinais de risco;
- Procura compreender as dificuldades por forma a encontrar vias para prestar apoio;

9 - G

Marcar apenas uma oval.

- Restringe os poderes discricionários dos profissionais;
- Reforça o poder profissional;

9 - H

Marcar apenas uma oval.

- Menos atreito à intervenção, mas quando esta ocorre, socorre-se de toda a autoridade que lhe é conferida pela lei;
- Mais atreito à intervenção, sendo esta desencadeada com o intuito de ajudar e apoiar;

9 - I

Marcar apenas uma oval.

- Mais orientado para o indivíduo do que para a comunidade;
- Orientado para a comunidade;

9 - J

Marcar apenas uma oval.

- Mais reparador do que preventivo;
- Mais preventivo do que reparador;
-

Mais uma vez gostaria de agradecer a sua colaboração.

Depois de submeter o questionário, caso deseje manifestar a sua opinião pode enviar uma mensagem para: manuel.d.menezes@gmail.com

Com tecnologia



Anexo B – GUIÃO DO FOCUS GROUP

Introdução

Antes de mais, gostaria de agradecer a vossa disponibilidade para participarem neste *focus group* que se realiza no âmbito do Doutoramento em Serviço Social que estou a realizar no ISCTE-IUL, sob orientação do Professor Doutor Jorge Ferreira.

Nesta investigação, tendo como objeto de estudo os profissionais na trabalharem na modalidade restrita das CPCJ, pretendo analisar os impactos que a crise e as políticas de austeridade tiveram sobre o bem-estar das crianças e das suas famílias, bem como sobre o desempenho dos profissionais.

Penso que esses impactos acabaram por produzir mudanças não só ao nível das situações de perigo vivenciadas pelas crianças portuguesas, mas também, no que respeita às práticas e identidade dos profissionais. Deste modo, com a realização do presente *focus group* pretendo que me auxiliem na problematização de algumas destas questões.

Prevê-se que o mesmo tenha a duração de cerca de 1h.30. Com o intuito de aumentar a precisão dos vossos pontos de vista, será feito um registo audiovisual de todo o processo e o material recolhido será trabalhado tendo em vista a elaboração empírica da tese. Não obstante isso, gostaria de acrescentar que me comprometo a garantir o anonimato de toda a informação que aqui for recolhida.

Questões

1 – Tendo presente as políticas de austeridade implementadas no nosso país nos últimos anos, gostaria que me dessem testemunho de como as mesmas, por um lado, influenciaram o vosso bem-estar económico, social e psicológico e, por outro, impactaram as vossas condições laborais?

2 – Tomando por base a vossa experiência profissional nas CPCJ, gostaria que refletissem sobre várias das suas dimensões com o objetivo de perceber um pouco melhor os condicionalismos e os desafios com que se deparam no vosso dia-a-dia:

- parcerias e qualificações das equipas;
- gestão dos processos e acompanhamento das crianças e famílias;
- constrangimentos, dificuldades e potencialidades de atuação;
- análise e avaliação (quantitativa/qualitativa) das situações de risco e perigo presentes no quotidiano profissional;
- questões e dilemas éticos que perpassam a intervenção com crianças.

3 – Não descurando o conhecimento que possuem sobre a organização e o funcionamento do sistema de proteção às crianças português, façam uma avaliação dos aspetos positivos e negativos do mesmo e, se possível, apresentem propostas no sentido da sua melhoria.