

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

ACCOUNTABILITY NA PRÁTICA DO ASSISTENTE SOCIAL

NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Tatiana Vicente Soares

Mestrado em Serviço Social

Doutora Helena Belchior Rocha, Professora Auxiliar

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro de 2020

iscte

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

ACCOUNTABILITY NA PRÁTICA DO ASSISTENTE SOCIAL NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Tatiana Vicente Soares

Mestrado em Serviço Social

Doutora Helena Belchior Rocha, Professora Auxiliar

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Com esta etapa concluída, não poderia deixar de agradecer a todos os amigos e familiares, pela impossibilidade de os poder identificar todos aqui, mas que contribuíram para que este caminho fosse mais belo, menos solitário e mais tranquilo.

Primeiramente, agradeço aos assistentes sociais que colaboraram neste estudo, sempre prestativos e disponíveis.

Agradeço à Professora Maria Inês Amaro por ter iniciado este percurso comigo e estar disponível para me apoiar quando necessário. Confiro-lhe a ela o mérito de ter tido a oportunidade de “mergulhar” no mundo do *accountability*, num momento em que a única certeza que tinha era elaborar um estudo que envolvesse a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.

Um especial agradecimento à minha orientadora, Professora Helena Rocha, por todo o apoio, força, orientação e por tão bem utilizar a arte da comunicação e de incentivo para comigo. Em muito contribuiu para que não desistisse. Agradeço pelos momentos que partilhamos juntas e dos ensinamentos que daí advieram.

À minha amiga Catarina, também ela assistente social, por dar verdadeiro sentido à palavra de amizade, com ela compartilho os sonhos de um mundo justo.

Às traquinas Matilde e Melissa que dão agora os primeiros passos no mundo sob a sua inocência pueril.

À minha avó Gracinda que, com os seus noventa anos, preserva a sua personalidade vincada e que ainda grita para o mundo toda a sua independência e liberdade. Obrigada por ainda veres este momento da minha vida e pela inspiração.

Ao Márcio pela paciência, incentivo, carinho, ouvir as minhas frustrações e perdoar algumas ausências.

Aos meus pais pela oportunidade, o amor, o incentivo, e as suas personalidades brincalhonas que pintaram este processo com cores mais alegres.

Ao meu irmão, por uma relação de amor puro e incondicional e pelas tonteiras.

Em mim, está um bocadinho de todos vós.

Obrigada.

DEDICATÓRIA

In memoriam do meu Avó Vicente,
Onde o mundo era *Belo, Puro, Inocente e Pacífico*,
O eterno *Alberto Caeiro* da minha vida,
e

À minha Avô Luísa,
Um exemplo de Mulher,
Com amor e saudade

RESUMO

O presente trabalho de investigação centra-se nos assistentes sociais inseridos nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ's), cujo objetivo assenta em analisar como a abordagem de *accountability* se manifesta na prática profissional dos assistentes sociais e simultaneamente na organização e funcionamento das instituições.

No que concerne à metodologia, optou-se por um estudo de carácter exploratório, utilizando métodos qualitativos, como a entrevista exploratória, aplicada a um assistente social com papel de decisor político, a entrevista semiestruturadas, a assistentes sociais que integraram ou integram as CPCJ's e investigadores científicos. O tratamento de dados foi feito através de análise de conteúdo categorial.

Dos resultados obtidos, podemos destacar que, apesar da verificação do parco conhecimento que possa existir sobre o conceito de *accountability*, os assistentes sociais conseguiram identificar, inconscientemente, alguns traços característicos desta abordagem, quer ao nível da sua prática profissional, como na organização e funcionamento da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens. Não obstante aos condicionantes a que o *accountability* pode conduzir, existe um conjunto de mecanismo que podem ser implementados para conferir práticas profissionais mais responsivas, eficazes e eficientes e, simultaneamente, contribuir para o aumento de qualidade das instituições.

Palavras-Chave: *Accountability*, Serviço Social, Management, Infância e Juventude

ABSTRACT

The present research work focuses on social workers in the Children and Youth Protection Commissions (CPCJ's), whose objective is to analyze how the *accountability* approach manifests itself in the professional practice of social workers and simultaneously in the organization and functioning of the institutions.

Regarding the methodology, an exploratory study was chosen, using qualitative methods, such as the exploratory interview, applied to a social worker with the role of political decision-maker and semi-directive interviews to social workers who integrated or integrate the CPCJ's and scientific researchers. For data processing we used a categorial content analysis.

From the results obtained, we can highlight that, despite the verification of the little knowledge that may exist about the concept of *accountability*, social workers were able to unconsciously identify some characteristic features of this approach, both in terms of their professional practice, as well as in the organization and functioning Commission for the Protection of Children and Youth. Notwithstanding the constraints to which *accountability* can lead, there is a set of mechanisms that can be implemented to provide more responsive, effective and efficient professional practices and, at the same time, contribute to increasing the quality of institutions.

Key-Words: *Accountability*, Social Work, Management, Childhood and Yout

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO	v
ABSTRACT.....	vi
ÍNDICE DE QUADROS.....	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	x
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	xi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ACCOUNTABILITY	3
1. EXPLORAR O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY	3
1.1. COMPARANDO CONCEITOS	4
1.2. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL, VERTICAL E OBLIQUO.....	7
CAPÍTULO II - ACCOUNTABILITY NO SERVIÇO SOCIAL	9
1. ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL	9
1.1. PROCEDIMENTOS, PADRÕES E RESULTADOS DO “NEW ACCOUNTABILITY”	
NA PRÁTICA PROFISSIONAL.....	14
1.2. SUPERVISÃO NOS PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY	18
1.3. A LEI, A POLÍTICA, O ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA DO ASSISTENTE	
SOCIAL	20
CAPÍTULO III - ACCOUNTABILITY NAS INSTITUIÇÕES	23
1. ACCOUNTABILITY E “NEW MANAGEMENT”	25
2. HIERARQUIA DAS ORGANIZAÇÕES E O ACCOUNTABILITY	27
2.1. AUTONOMIA PROFISSIONAL E ACCOUNTABILITY	28
CAPÍTULO IV – A COMISSÃO DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS.....	31
1. BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	31
2. FUNCIONAMENTO E CONSTITUIÇÃO DAS CPCJ’s.....	32
3. AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO.....	34
CAPÍTULO V – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	37
1. NATUREZA DA INVESTIGAÇÃO	37
2. CAMPO EMPÍRICO E AMOSTRA	37
3. TÉCNICAS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS	38
CAPÍTULO VI - ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	43

1. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NAS CPCJ'S.....	43
2. ORGANIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	47
3. ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA DOS ASSISTENTES SOCIAIS	51
4. COVID-19 E AS PRÁTICAS DO ASSISTENTE SOCIAL	57
CONCLUSÃO	61
BIBLIOGRAFIA.....	67
FONTES.....	71
ANEXOS.....	i
ANEXO A- CONSENTIMENTO INFORMADO	ii
ANEXO B- GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ASSISTENTES SOCIAIS.....	iv
ANEXO C- GRELHA DE ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	vi
ANEXO D- ESTRUTURA DAS CPCJ's	vii

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Caracterização dos entrevistados.	38
--	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 e 2: Pirâmide da subsidiariedade e Pirâmide organizacional do funcionamento hierárquico das CPCJ's..	32
---	----

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco

CNPDPDJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CPM – Comissão de Proteção de Menores

CR- Comissão Regional

ECMIJ – Comunidade e as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude

LPCJP – Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

LPI – Lei de Proteção à Infância

MP – Ministério Público

INTRODUÇÃO

A presente dissertação decorre de uma investigação na área do Serviço Social, cujo tema assenta no “*Accountability* na prática do Assistente Social na área da Infância e Juventude”.

Ferreira (2012) refere que, segundo a sua investigação, a intervenção com as crianças e jovens está estritamente interligada ao Serviço Social desde a sua emergência e em meados da década de 60 já era possível consultar estudos sobre a criança e jovem. Uma das entidades com competência para intervir pela defesa do superior interesse da criança e pela preservação dos seus direitos e dignidade são as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e, conseqüentemente, os assistentes sociais que as compõem.

Desde a década de 80 que o *accountability* tem conquistado espaço, quer no Serviço Social, como nos serviços em que o assistente social está inserido, tornando-se imprescindível (Borrero e Martens, 1979, Clark, 2000, Dominelli, 2002, Banks, 2004, e Webb, 2006). A produção científica, em Portugal, respeitante à abordagem supra no Serviço Social, ainda é escassa, pelo que se considerou necessário explorar as potencialidades que o *accountability* pode conferir à prática profissional dos assistentes sociais, em particular, para os que integram as comissões e, simultaneamente, para a própria organização e funcionamento das comissões.

Face ao exposto, construi-se a questão de partida que guiou o presente estudo “Como é que a abordagem de *accountability* pode potenciar a prática profissional dos assistentes sociais em contexto de Comissão de Proteção de Crianças e Jovens?”.

O objeto de estudo deste trabalho são as práticas dos assistentes sociais inseridos nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e o objetivo geral da investigação circunscreve-se em analisar como a abordagem de *accountability* se manifesta na prática profissional dos assistentes sociais e simultaneamente na organização e funcionamento das instituições.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Explorar mecanismos do *accountability* implementados nas instituições, como a participação, transparência, avaliação, supervisão e qualidade de intervenção;
- Compreender a relação do *accountability* com os princípios éticos do Serviço Social;
- Analisar a perceção dos assistentes sociais, em contexto de CPCJ, sobre o *accountability*;

- Compreender os constrangimentos ou limitações ao *accountability* na prática dos assistentes sociais;

- Analisar a forma como os assistentes sociais desempenharam as suas funções, nas CPCJ's, no período de estado de emergência (COVID-19).

Optamos por uma metodologia de carácter exploratório e de natureza qualitativa. A recolha de dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas e utilizando-se, como técnica de tratamento de dados, a análise de conteúdo categorial.

Constatou-se que a abordagem do *accountability* pode potenciar a prática profissional dos assistentes sociais e contribuir para a qualidade dos serviços. No entanto, a relação desta abordagem com a ética destes profissionais, em determinados momentos, pode não ser consonante.

O presente documento encontra-se dividido em seis capítulos, sendo o primeiro dedicado à exploração e comparação dos vários conceitos de *accountability*. O segundo capítulo comporta a visão da abordagem de *accountability* inserida no Serviço Social. No terceiro capítulo é explorada a manifestação da abordagem, em estudo, nas instituições que acolhem o trabalho desenvolvido por estes profissionais, introduzindo as práticas de “*New Management*”. O quarto capítulo diz respeito à exploração do funcionamento e constituição das CPCJ's e o seu breve enquadramento histórico. O capítulo quinto debruça-se sobre a metodologia de intervenção, abrangendo a sua natureza, o campo empírico, universo e amostra e, por fim, as técnicas de recolha e análise de dados. O último capítulo relaciona-se com a análise e a discussão de dados, que se encontra organizada por quatro grandes categorias, pela seguinte ordem, a experiência profissional nas CPCJ's; a exploração da organização institucional; a análise da interligação do *accountability* com as práticas do assistente social e finda com a Covid-19 e as práticas profissionais.

O documento termina com a exposição das conclusões, precedido pela bibliografia que apoiou este estudo e encerrando com os respetivos anexos.

CAPÍTULO I - ACCOUNTABILITY

Neste primeiro capítulo pretende-se apresentar e explorar o conceito de *accountability* e comparar definições e teorias de diversos autores.

1. EXPLORAR O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

Definir *accountability* é complexo, pois pode ser-lhe atribuído significados diferentes consoante o contexto em que é inserido. Ao longo do tempo, têm surgido diversos conceitos e dimensões, que se pretende analisar neste trabalho.

Na presente dissertação o termo *accountability* não vai ser traduzido para a Língua Portuguesa, embora alguns autores o traduzam para “prestação de contas” ou responsabilização, estes conceitos não são sinónimos, incorrendo-se o risco de desvirtuar a natureza do conceito (Schedler, 1999 e Campos, 1990).

Analisando os conceitos tradicionais é possível identificar características comuns, Lindberg (2013:209), num estudo de análise à conceptualização de vários autores, identificou cinco características que se encontram presentes nas definições de *accountability*¹:

1. “Uma pessoa ou instituição (A) que pode/deve “prestar contas”;
2. Área, responsabilidade, domínio sujeita a prestação de contas (D);
3. Uma pessoa ou instituição (P) a quem A deve prestar contas;
4. O direito de P exigir a A que o informe/explice/justifique decisões relacionadas com D;
5. O Direito de P sancionar A, se A não informar/explicar/justificar decisões relacionadas com D”.

Independentemente do contexto ou área em que o *accountability* é aplicado e ajustado, verifica-se a relação de um sujeito informar, justificar e ou ser responsabilizado pelas suas ações

¹ Salienta-se que o quadro destas cinco categorias apresentadas por Lindberg (2013) vão acompanhar esta análise, nomeadamente quando se abordar as relações entre os atores que constituem o processo de *accountability*, onde voltam a ser mencionados o (A) de agente e o (P) de principal.

a um outro sujeito ou estrutura formal e o direito de esta poder sancionar², positiva ou negativamente e direta ou indiretamente.

Antes de iniciar uma exploração do conceito, salientam-se algumas anotações. Segundo vários autores Lipsky (2019), Schedler (1999 e 2004), Grant e Keohane (2005), Xavier (2012) e Lindberg (2013), independentemente do tipo de *accountability* e contexto em que é inserido, o processo implica que existam padrões de comportamento categorizados como corretos, sendo que os sujeitos devem agir em conformidade. A importância de incrementar mecanismos de *accountability* advém da necessidade de controlar e supervisionar as ações e comportamento de um determinado sujeito e que este possua essa consciência (Lindberg, 2013).

Esta última anotação significa que o indivíduo deve interiorizar que as suas ações possuem consequências, sejam positivas ou negativas. “A responsabilidade é nula quando ninguém sabe quem é o responsável (...) Deve existir uma pessoa que receba todo o elogio do que é bem feito e toda a culpa do que está doente” (Mill, 1865:251).

Tendo em consideração todos os atores até aqui abordados, o termo, vai para lá da procura por culpados por algo, mas sim uma prestação de contas sobre a tomada de decisão, através de ações pró-ativas. *Accountability* é um conceito da esfera ética com significados variados consoante o contexto que pode ser político, administrativo, mercado, empresarial, profissional e pode ser individual ou organizacional.

1.1. COMPARANDO CONCEITOS

Neste capítulo analisaremos as definições de *accountability* apresentadas por diversos autores como Schedler (1999), O’Donnell (1998), Mainwaring (2003), Ebrahim (2003), Grant e Keohane (2005) e Lindberg (2013).

Cornwall, Lucas e Pasteur (2000) definem *accountability* com um relacionamento de prestação de contas entre partes, em que cada parte compreende e assume a sua responsabilidade, mas acredita e exige que as restantes partes também hajam em conformidade. “Evoca um senso de responsabilidade sobre si, mas também mantém o significado de ser

² Doravante, o conceito de sanção, embora pese, seja vista com uma conotação mais negativa, este albergará igualmente a dimensão positiva, pois os vários autores aqui abordados também o utilizam com esta natureza.

responsabilizado por terceiros³”. Este autor vai de encontro ao significado utilizado por Mosher (1982), que classifica o conceito como responsabilidade objetiva, ou seja, obrigação de prestar contas a algo. Esclarecendo, é responsabilidade que “vem de dentro da pessoa”, ou seja, que é sentida e por isso interna é denominada de *accountability* subjetivo. Quando um indivíduo é obrigado a responder perante alguém, ou seja, a prestação de contas, a responsabilização vem de fora para dentro, sendo esta a parte externa – *accountability* objetivo (Mosher, 1982 e Campos, 1990).

Na definição apresentada por Kearns (1996) surge uma nova dimensão, a abrangência do conceito. Como já descrito por outros autores aqui analisados, o *accountability* é a responsabilização ou prestação de contas pelas ações de um sujeito ou estrutura a um outro sujeito ou estrutura superior, ao qual apelida de *accountability* restrito⁴. Confere-se, ao conceito, outra dimensão de abrangência, que se estende até ao público, podendo para além de responder e responsabilizar-se pelas suas ações a estruturas formais, hierarquicamente superiores, é simultaneamente exposto a estruturas informais, como o escrutínio público⁵, identificando-o de *accountability* amplo Kearns (1996) e Franco (2004).

Esta noção é igualmente corroborada por Ebrahim (2003) considerando que as entidades não se focam somente na prestação de contas interna, mas, simultaneamente, com a externa, moldando assim as suas ações, missões e valores, para que o seu desempenho possa ser posto em consideração ao escrutínio público⁶.

No que concerne à análise do conceito pelos autores Grant e Keohane (2005), estes apresentam a lógica de o agente responder pelas suas ações e consoante as informações prestadas, será exposto a sanções. O que sugerem de diferente na sua noção é que além das informações e sanções que se apresentam como a base do *accountability*, entendem que este processo somente fica completo se forem estabelecidas normas de legitimidade. Esta

⁴ O conceito original, em língua inglesa, é apresentado pelo autor como *accountability* “narrow” - restrito e “broad” – amplo (Kearns, 1996).

⁵ Na abrangência do conceito, os limites informais da sua atuação, são característicos do *accountability* representacional.

⁶ Esta vertente do conceito tem-se vindo a manifestar nas organizações sociais como forma de avaliar os serviços prestados e assegurar a transparência (Ruela, 2013).

legitimidade compreende-se na medida em que para além de serem definidos os padrões esperados, deve-se identificar quem está autorizado a solicitar a prestação de contas (2005).

Esta dimensão de legitimidade contraria outros autores, já aqui mencionados, como Shedler (1999,2004), O'Donnell (1998) e Mainwaring (2003), que defendem uma relação ampla entre atores, onde é possível que estruturas que não se enquadram na relação principal – agente possam integrar o processo de *accountability*⁷.

Shedler (1999) apresenta um esquema simples com três fatores importante para o processo de *accountability*. Quando o agente é responsabilizado pelas suas ações, este tem de informar sobre as mesmas e ou justifica-las, podendo ser sujeito a sanções às quais confere a função de dissuadir ações incorretas. O autor defende que quando falha um dos fatores enunciados é possível que o processo de *accountability* aconteça (1999,2004)⁸.

Lindberg (2013) identifica três dimensões que caracterizam os tipos de *accountability*: se a fonte que exige responsabilização (principal) é interna ou externa em relação ao prestador de contas; o grau de controlo que o principal exerce sobre quem terá possivelmente de prestar contas e a direção espacial das relações. Para esta trabalho a dimensão que será explorado é a direção espacial das relações.

De acordo com estas dimensões, a autora identifica doze subtipos: *accountability*, política, empresarial, bancocrática, auditoria, profissional, cliente-pratão, patrão-cliente, representacional, social, legal, fiscal e reputação. Não se irá definir todos os subtipos, mas alguns poderão ser, brevemente, definidos por serem inerentes à prática profissional do assistente social.

⁷ Xavier (2011:5) fornece o seguinte exemplo como reforço na compreensão da relação amplas em que existem instituições que não possuem relação principal-agente, “mas efetivamente elas possuem competência legal para responsabilizar e sancionar”.

⁸ Schedler (1999) apelida *de accountability light* quando não consta um dos elementos. Por exemplo, quando falha a capacidade sancionar, não se verificando assim consequências reais, somente o escrutínio público. Igualmente acontece quando se retira o elemento informação, em que se reclamam sanções independentemente das informações que se podem fornecer.

1.2 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL, VERTICAL E OBLÍQUO

É discutível se as vertentes de *accountability*, horizontal, vertical e oblíquo, são consideradas tipos, subtipos ou mecanismos, variando conforme o autor define o conceito como clássico, radical ou semelhança familiar (Lindberg, 2013). Nesta dissertação não abordaremos esta discussão, pelo que nos concentraremos somente nas definições e classificaremos estas vertentes como mecanismos ou dimensão (2013).

As vertentes, horizontal e vertical, divergem no que respeita à direção espacial das relações de prestação de contas. Analisaremos estas dimensões tendo por base autores como O'Donnell (1998), Shedler (1999) e de Schmitter (2007).

Numa visão abrangente, Shedler (1999) define *accountability* vertical como uma relação desigual entre principais e agentes, pese embora, que hierarquicamente possa funcionar de cima para baixo e vice-versa. O'Donnell (1998) sugere as eleições como exemplo claro do funcionamento da dimensão vertical. Nas eleições, os cidadãos possuem o direito de escolher o candidato que consideram o mais adequado para governar, existindo assim a punição ou premiação dos candidatos, nos países em que o regime político potencie eleições livres e justas (1998)⁹.

Em relação ao *accountability* horizontal, O'Donnell (1998) define a vertente horizontal como uma relação entre iguais, em que os agentes se controlam e prestam contas mutuamente¹⁰.

Para Schedler (2004) o agente que exige a prestação de contas encontra-se ao mesmo nível, de poder, em relação ao agente que responde pelos seus atos, concluindo que quem possui o poder de responsabilizar pode, simultaneamente, estar sujeito a ser responsabilizado. Ambos os autores admitem a fragilidade do *accountability* horizontal, pois parece uma tarefa quase impossível distribuir o poder de forma igualitária, para que possa existir a relação “entre iguais”.

⁹ O autor salienta que nas situações de elegibilidade, independente do cargo, instituição ou área para que se elege, estas somente ocorrem periodicamente, mas não decora o impacto de reivindicações sociais para denunciar e exigir punições.

¹⁰ Para uma melhor inteligibilidade do conceito horizontal, o autor apresenta o seguinte exemplo na área política: “A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de facto dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possa ser qualificada como delituosas O'Donnell (1998:40).

Schmitter (2007) introduz o conceito oblíquo respeitante ao aumento do tipo de relações estabelecidas no processo de *accountability*. Aqui, a sociedade civil solicita justificações a determinadas estruturas, como governos, instituições e locais prestadores de serviços, para ver os seus interesses defendidos. (2007). Nesta linha, Smulovtitz e Peruzzotti apresentam o *accountability* societário, em que um enorme número de civis se unem para exercerem controlo sobre os principais¹¹, por mecanismos institucionais ou não institucionais, como por exemplo manifestações.

Neste subcapítulo foi possível compreender que a direção espacial se assume um papel de relevo na natureza das vertentes do *accountability*.

¹¹ Este controlo também pode ser feito pela comunicação social.

CAPÍTULO II - ACCOUNTABILITY NO SERVIÇO SOCIAL

1. ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Iniciar-se-á este capítulo com um breve enquadramento sobre o Serviço Social apenas para introduzir algumas ideias chave que deverão acompanhar o presente ponto.

Amaro (2012) apresenta um Serviço Social que promove a mudança social, com base nos princípios de direitos humanos e justiça social, com o papel de agente de mediação e ligação entre os indivíduos, grupos e comunidades, com as suas idiossincrasias, e as estruturas sociais. A autora menciona três tipos de práticas profissionais, entre os quais, a intervenção terapêutica, societal ou individual. Do estudo que efetuou, concluiu que embora o individualismo-reformista detenha uma presença forte na intervenção em Portugal, os assistentes sociais assumem que se deve caminhar para uma intervenção socialista-coletiva. Não acompanham assim, o aumento da tendência para a aplicação do modelo terapêutico-reflexivo, orientado para a reconstrução identitária e elaboração do projetos de vida do sujeito, com o objetivo de fomentar a sua autodeterminação e empoderamento.

Ainda se verifica a existência de uma imagem estereotipada da prática do assistente social pouco profissional e com cunho caritativo, terminando por ser tornar num obstáculo ao seu exercício de influência e poder junto da operacionalização das políticas públicas (Amaro, 2012). A autora refere ainda o fosso existente entre a teoria e a prática e a falta de consciência coletiva relativa à profissão, como constrangimentos à valorização da profissão.

Por fim, definir-se-á dilemas éticos¹², sucintamente, pois na sua prática profissional, o assistente social enfrenta situações que originam dilemas éticos. A ética profissional engloba questões sobre o agir profissional em relação aos utilizadores de serviço e o tipo de postura que devem desenvolver. O que torna uma situação em dilema ético é quando um profissional tem de escolher entre duas alternativas com contornos indesejáveis, desconhecendo qual trará menos consequências negativas (Chadwick, 1997 e Banks e William, 2005). Posteriormente à

¹² Dilema ético é diferente de questão ética ou problema ético. A questão ética abrange situações que possuem uma dimensão ética, mas que não causa preocupação, no profissional, na tomada de decisão. O problema ético é a presença de uma situação difícil, que implica a toma de decisão, mas a mesma é clara para o profissional que a tomou.

escolha, o profissional pode desenvolver um sentimento de remorso ou arrependimento pela decisão tomada, ao qual se apelida de “restante” deixado pelo dilema. Este “resíduo” formula-se pela prática de uma ação moralmente incorreta, mesma que esta seja justificável por um bem maior (Banks e William, 2005).

Introduzir-se-á agora a abordagem de *accountability* no Serviço Social, tentando compreender o impacto sentido que fornece à prática e ética profissional.

Para Borrero e Martens (1979) desde a década de 1960 que as demandas de *accountability* têm conquistado um espaço importante no Serviço Social, mas é a partir dos anos 70 que se verifica um enfoque na produção literária. Embora que, parte dos assistentes sociais, já considerava que o *accountability* intrínseco à profissão e por esse motivo classificaram-no como o ressurgimento de um tema antigo (1979).

Para Banks (2002 e 2004) a integração do *accountability* é considerada imprescindível para os profissionais e citando Holdsworth (1994) afirma que é a obrigação de estar aberto à crítica. Shardlow (1995) e Kline e Preston-Shoot (2012) definem o conceito como a explicação e justificação, dos assistentes sociais, pelas suas ações a outras pessoas que devem receber essa explicação. Os profissionais devem assumir a responsabilidade em prestar um bom serviço e detêm uma responsabilidade moral e prática de reparar as falhas do serviço, como parte do projeto profissional¹³ (1995, 2012). Quando um serviço falha, a organização deve assumir a responsabilidade perante os prejudicados, mas não decorando a responsabilidade individual do profissional (Clark, Shardlow, 2005). Pollack (2009) apresenta uma definição semelhante mencionando ainda que o *accountability* recorre às práticas baseadas em evidências (*evidence-based*) com o intuito de melhorar a prática dos assistentes sociais.

Clark (2000) apresenta *accountability* como um conceito complexo, em que os assistentes sociais são colocados perante várias partes a quem devem prestar contas, múltiplos *accountability*, que podem provar encontros entre si¹⁴. Pollack (2009) apresenta-o em dois

¹³ O autor ressalva que grandes falhas nos serviços não são responsabilidade somente de um profissional, mas de toda a organização, dando a sensação que ninguém é na realidade responsável.

¹⁴ O autor apresenta o seguinte exemplo, como conflito entre as várias partes a quem deve prestar contas: no caso de um recluso, em que o assistente social tem de cumprir as exigências da lei, do sistema de justiça criminal, o interesse do agressor, da sua família e dos cidadãos da sociedade, como possíveis vítimas.

grupos, o *accountability* interno, que decorre dentro da estrutura em que o profissional se insere e o externo que é pautado por assumir a responsabilidade perante os *stakeholder* envolvidos. *In lato*, o assistente social vê-se perante várias formas de responsabilização, podendo acabar por vivenciar situações de sobrecarga de responsabilização (2009).

Para Welbourne (2010) os processos de *accountability* no Serviço Social poderão ser classificados como um dos meios para a defesa dos direitos humanos. Estes processos revestem várias formas na prática profissional, como na relação profissional-cliente, profissional-entidade empregadora; profissional-profissão/entidade reguladora da profissão; profissional-comunidade e profissional-governo.

O *accountability* profissional deve ser prestado aos utilizadores de serviço, embora seja contestado até que ponto os assistentes sociais o prestem. De facto, devem-lhes prestar contas sobre as suas ações para que seja respeitada a liberdade de escolha dos usuários (Welbourne, 2010, Kline e Preston-Shoot, 2012). Simultaneamente, para além de explicarem as suas ações às entidades empregadoras, também prestam contas a estruturas políticas, e conseqüentemente a toda a comunidade política, pelo facto de desempenharem funções na promoção da justiça social e bem-estar da sociedade (Welbourne, 2010). Nesta lógica, são responsáveis, perante a sociedade, pela eficácia e eficiência desses serviços - *accountability* público (Clark, 2000, Banks, 2000, e Cameron, 2010). Neste sentido, pode-se afirmar que no Serviço Social o *accountability* profissional, político e público encontram-se inerentes à condição do agir profissional (Clark, 2002, Banks, 2002, Pollack, 2009, Welbourne, 2010). Pollack (2009) considera esse envolvimento expectável uma vez que, há medida que o Serviço Social vai seguindo pela via da profissionalização, a sociedade esteja mais desperta para o desempenho das suas funções e por conseguinte um aumento de expectativa sobre esse desempenho.

Banks (2002) alerta que nas situações de conflito entre os diversos tipos de *accountability*, as necessidades e os direitos dos usuários de serviços, exigidos pelas “vozes” da comunidade se comecem a perder. Face a esta situação, o assistente social entra num dilema ético, em que pode assumir uma postura “mais radical” entrando em conflito com a entidade empregadora e a própria política social ou, numa postura mais passiva, como forma de evitar o confronto e possíveis represálias, acabando por contribuir para a diminuição da força das “vozes comunitárias” (Dominelli, 2002 e Ackerman, 2004).

Banks (2002, 2004 e 2013) e apresenta o conceito de “*new accountability*” que assenta na crescente tendência de empregadores e organizações estatutárias de controlar as práticas

profissionais do assistente social e de regulamentar a sua conduta. Isto implica que todo o trabalho desenvolvido seja justificado através de práticas padronizadas e orientadas para os seus benefícios (ex. resultados), indo de encontro ao preconizado pela “*new management*” das organizações de resposta social.

A autora apresenta quatro dimensões do “*new accountability*”, na área profissional, constituído por padrões/valores, produtos/resultados, justificação e processo (Banks 2004 e 2013). Os padrões e/ou valores, criados pela própria profissão, orientam a prática profissional e encontram-se contemplados em códigos deontológicos e/ou decretos de lei que regulamentam a profissão. Para além destes, os empregadores e órgãos estatutários também desenvolvem padrões profissionais que delimitam a prática e devem ser seguidos. Os produtos/resultados, são essenciais para a prestação de contas dos assistentes sociais, pois demonstra que o seu trabalho produziu benefícios para a sociedade e para o próprio utilizador de serviços, atingindo os resultados estabelecidos. Esta dimensão é uma das características da “nova gestão”, que exige dos profissionais, periodicamente, o resultado das suas intervenções (2004, 2013).

No que respeita à justificação, esta abrange a fundamentação dos seus comportamentos e ações, de acordo com os padrões da profissão e da estrutura empregadora. Esta fundamentação pode ser em torno da eficácia e eficiência das intervenções e o seguimento e respeito pelos procedimentos/diretrizes implementadas. Terminando, os processos referem-se à forma como se gere todo o processo de trabalho. Quando o profissional reconhece a sua responsabilidade, pode ser chamado a prestar contas, pelo que o seu trabalho deve ir de encontro ao que é definido nos códigos deontológico (Dominelli, 2002 e Banks, 2004 e 2013).

Autores como Thomas (2013) e Welbourne (2010) defendem que os processos de *accountability* devem estar inseridos no código deontológico, como forma de promover práticas profissionais de confiança e honestidade para com os utilizadores de serviço. Seguindo esta linha, os autores defendem que deve ser acautelado a responsabilidade pessoal, em que os profissionais devem ser pela qualidade do seu trabalho e pela contínua aquisição de formação e informação (2013, 2010).

Banks (2004 e 2013) define igualmente o compromisso ou “*engagement*” pessoal na profissão apresentado quatro dimensões, compostas pelos valores/padrões pessoais, o relacionamento com os usuários de serviço, as motivações, e o processo, enquadrando-se na perspectiva do agente (ou experiência do profissional) de Clark (2005). Nesta ótica, o

profissional tenta manter as duas vertentes, pois o envolvimento pessoal confere às ações do profissional o lado “social”, que envolve o relacionamento humano na prática. O *accountability* profissional dá a essas atividades realizadas o cunho de trabalho, evitando-se assim práticas pessoais, tendo por base a ajuda e satisfação e pessoal e a experiência profissionais evita condutas profissional defensivas que a preocupação é seguir os procedimentos ou fórmulas impostas contribuindo para a “desprofissionalização” (Clark, 2005, Welbourne, 2010 e Bank, 2010). Se a conjugação entre o envolvimento pessoal e o *accountability* profissional não ocorrer podem originar casos de má conduta profissional¹⁵ (Banks, 2004 e 2013).

Clark (2000 e 2005), Banks (2004 e 2013) e Dominelli (2002) referem que a ética profissional é um elemento integrante e indispensável no agir profissional e pela sua forte presença na prática, a ética profissional é construída na e pela prática. Tendo por base esta ideia, os autores avançam, referindo que se o *accountability* profissional ocupar mais espaço na prática profissional em relação ao envolvimento profissional, ou, num núcleo mais extremista, a controlar toda a prática, prevê-se que a ética possa começar a incidir mais nas dimensões proteladas pelo *accountability* profissional, sendo que Banks (2013) apelida esse processo de “*managerialisation of professional ethics*”¹⁶.

As ideias debatidas, pelos autores acima, podem originar a chamada “ética da desconfiança” (Pellegrino, 1991). A ética da desconfiança consiste em supervisionar, regularmente, as atividades profissionais, através do aumento da monitorização externa e demandas de prestação de contas (Chadwick, 1997).

Banks (2002) menciona ainda que, o uso do “parentalismo”, no passado do Serviço Social, colocava-o na crença de que a profissão conhecia melhor os interesses/necessidades das sociedades, pelo que os utilizadores de serviços deveriam depositar total confiança na sua prática, significando assim pouca a necessidade de responsabilização. Atualmente verificam-se várias exigências de *accountability* que, embora pese, tenha algum foque na melhoria das

¹⁵ Banks (2013) fornece dois exemplos, como forma de ilustrar estas duas vertentes. A primeira, quando somente existe envolvimento pessoal, a relação profissional-utilizador pode extrapolar para um relacionamento sexual. O assistente social processou pessoas ou excluiu-as das ações para cumprir as regras não apelando às circunstâncias particulares e sensibilidade para os com utilizadores de serviço são situações exemplo em que se primazia somente o *accountability* profissional.

¹⁶ Aqui, a ética profissional começa a caminhar numa regulamentação mais na ótica do empregador e do governo em detrimento do equilíbrio entre o “*engagement*” pessoal e o *accountability* profissional.

práticas profissionais e de conferir o direito ao usuário de serviços de reclamar, estas ainda tendem a centrar-se na missão e necessidades da organização (Banks, 2002 e Clark, 2005).

O desenvolvimento de processos de *accountability*, por parte do assistente social, para com os utilizadores de serviço e outros profissionais internos ou externo à organização é uma das características do Serviço Social crítico (Banks, 2002 e Parrott, 2010), No que concerne ao profissional-cliente, este deve prestar contas sobre o porquê de estar envolvido, os seus “poderes” de ação, possíveis desfechos da situação e ouvir e respeitar as opiniões dos usuários, contribuindo assim para a promoção do bem-estar e justiça social (2002, 2010).

Como foi possível analisar, a abordagem, em análise, começa a conquistar expressão no Serviço Social ao mesmo tempo que a nova forma de gestão pública “*New Management*”. Os processos de *accountability* têm sido considerados intrínsecos às práticas dos assistentes sociais que rumam pela sua profissionalização. Não obstante a seu contributo agregam consigo possíveis condicionantes à ética e essência do agir profissional.

1.1. PROCEDIMENTOS, PADRÕES E RESULTADOS DO “NEW ACCOUNTABILITY” NA PRÁTICA PROFISSIONAL

Banks (2004) e Byford (1994) enunciam diversos motivos que impulsionaram, ao longo do tempo, a imposição e aumento dos procedimentos de *accountability* na prática dos assistentes sociais e nos serviços sociais. Como fatores apresentam: a perda de confiança na competência e ética profissional; a necessidade de supervisão e controlo do poder do profissional; a fragmentação da prática dos profissionais; a necessidade de garantir ‘equidade’ no tipo de intervenção prestada pelos assistentes sociais e uniformidade no acesso a respostas sociais; aumento da preocupação face à promoção dos direitos do utilizar de serviços e a preocupação com o direito à opinião dos contribuintes (com as suas contribuições financeiras pelos impostos) face aos desempenhos das estruturas, sejam estas públicas ou privadas (2004, 1994).

Autores como Byford (1994), Dominelli (2002), Banks (2004), Cameron (2010) e Gibson, Semuels e Pryce (2018) desenvolveram estudos sobre o efeito dos processos de *accountability* na prática profissional, tendo entrevistados diversos assistentes sociais.

No que concerne à prática profissional, com base em entrevistas a assistentes sociais, os diversos autores consideram como vantagem a clareza e o foco, a segurança, transparência na

relação com o cliente e o foco de intervenção, com a utilização de procedimentos e guias de orientação.

Na ótica do desenvolvimento de sistemas para regular e supervisionar a prática profissional, são identificados fatores éticos positivos com a utilização desta abordagem no Serviço Social: o aumento da confiança na atuação eficaz dos serviços sociais; enfoque na garantia da equidade e uniformidade no acesso respostas sociais; primazia na promoção dos direitos que os usuários do serviço detêm; a preocupação com o direito dos contribuintes face à avaliação dos serviços, financiados pelos lucros dos impostos, e valorização/pertinência atribuídas aos resultados derivados do processo de intervenção (Banks, 2002, 2004 e 2013 e Byford, 1994).

A utilização de documentos, guias e procedimentos burocráticos pelos quais os assistentes sociais têm se reger, são, em diversas literaturas, conotados como um meio de prestação de serviço com qualidade, pois oferecem mais clareza e foco à intervenção do profissional para o próprio e para os utilizados dos serviços (Banks 2004 e Gibson, Semuels e Pryce (2018).

Paralelamente os autores, referidos no presente subponto, apresentam igualmente fatores negativos, adjacentes aos *accountability*, como o desvirtuar as práticas que os caracterizam e particularizam a profissão do assistente social e os seus valores éticos.

Banks (2004) refere que um dos resultados do processo de *accountability*, no Serviço Social, foi o aumento de procedimentos padrão, documentos informativos, legislação e guilões de apoio que devem orientar o assistente social na sua prática profissional, com o intuito de garantir a máxima qualidade e eficácia dos serviços prestados. Para Cameron (2010), no seu estudo efetuado, os assistentes sociais entrevistados mencionaram que o aumento de burocracias impede a capacidade dos profissionais de oferecer o tão proclamado serviço de qualidade.

Outro resultado do *accountability*, na profissão supra, é a existência de procedimentos e guias de orientação em excesso, que em diversas circunstâncias se sobrepõem, são complexos, extensos, desviam o foco do cerne da intervenção e pode potenciar a atribuição de rótulos aos utilizadores “organizando-os por categorias” (Banks, 2004) contrariando a atual tendência para que o Serviço Social caminha na sua luta contra práticas anti-opressivas (Dominelli, 2002). Parrott (2010) e Dominelli (2002) referem que os assistentes sociais devem desenvolver

processos de autorreflexão crítica a fim de evitar práticas opressoras e para serem profissionais *accountables*.

A vocação, confiança, sensibilidade, particularidade do contexto, são apresentadas por Banks (2004), Gibson, Semuels e Pryce (2018) e Byford (1994) como princípios éticos ameaçados com a implementação do *accountability* no Serviço Social.

A confiança é abordada no sentido de o assistente social criar com o utilizar dos serviços uma relação de parceria, compreensão e empatia, em que o cumprimento das ações a que se comprometeram têm de ser efetuada por ambas as partes e criar oportunidades de mudança e reconstrução do indivíduo, para que este alcance o seu bem-estar (Banks, 2004 e Amaro, 2012).

No seguimento da ótica da confiança, Banks (2004) analisa a sensibilidade e consciência que o profissional deve deter relativamente às suas ações que produzem efeitos nos utilizadores do serviço. A autora introduz o conceito de perceção moral em que o profissional se preocupa e possui a capacidade de se colocar no lugar do outro e analisar as características morais da situação que os sujeitos enfrentam, evitando pareceres desumanos e ações de *disempowering*¹⁷ (Gibson, Semuels e Pryce, 2018).

Banks (2004) e Gibson, Semuels e Pryce (2018) reforçam que o excesso de procedimentos submete o assistente social a performances desenquadradas da realidade daquela situação¹⁸. Concluindo, o assistente social teve de abdicar da sua sensibilidade (refletir sobre como a família se sentiria e a sua perceção em relação a esta visita e ao papel do assistente social) para o cumprimento de procedimentos.

Estes três aspetos éticos encontram-se interligados com a importância de considerar a particularidade e o contexto de cada pessoa e da situação, para se decidir qual o tipo de acompanhamento necessário e adequado. A identificação das necessidades individuais e a

¹⁷ As autoras transcrevem um exemplo da prática profissional em que diversas áreas de atuação os procedimentos provocam “técnicas da Gestapo” com a família, em que as coloca uma situação de inquérito “em tom policial/acusatório/autoritário” limitando os espaços para a sensibilidade profissional poder sobressair (2018:46). Uma assistente social entrevistada citou o seguinte a respeito deste tema “nem pensamos nos nossos clientes como nada além de que significam papelada, relatórios, mais um caso (2018:48) ”.

¹⁸ A autora apresenta o exemplo de um profissional que, para o arquivamento do processo no sistema de proteção infantil, teve de efetuar uma visita domiciliária a uma família cuja intervenção foi cessada há dois anos, mas para efeitos de procedimentos teve de ser realizar.

flexibilização da prática profissional às particularidades pode tornar-se enviesada pelo aumento de procedimentos e o seu cumprimento que, com o intuito de assegurar boas práticas, provoca o efeito reverso (Banks, 2004, Dominelli (2002), Gibson, Samuels e Pryce, 2018).

Considerando o resultado do seu estudo, anular as quatro características apresentadas é abdicar de uma intervenção de “alta-costura”, retirando ao profissional momentos de oportunidade para adaptação da intervenção às particularidades de cada situação, em detrimento de uma abordagem de “tamanho único”. Esta última, regida por procedimentos e formulários gerais, cujo teor dos mesmos não se enquadram a todas as realidades que são expostas a estes profissionais (Banks, 2004).

De acordo com vários estudos, os processos de *accountability*, nomeadamente os que envolvam burocratização, representam, em várias ocasiões, barreiras na prática eficaz e, em certas circunstâncias, desenvolver uma luta entre manter os valores do trabalho social ou cumprir as demandas institucionais, com o objetivo intrínseco de “prestação de contas” independentemente dos moldes/finalidades em que ocorre (Ruela, 2012, Banks 2004 e Gibson, Samuels e Pruce, 2018).

No entanto autores como Fry (1995) e Gibson, Smuels e Pruce (2018) declaram conseguir conjugar os processos de *accountability* e o que daí advém com a natureza da prática do assistente social pela alteração de perspetiva. Esse novo “olhar” pressupõe o envolver o utilizador do serviço no processo da elaboração da documentação, tornando-o mais individual, e conferindo-se o poder de ser uma ferramenta de promoção de bem-estar e como uma fonte de *empowerment* para o utilizador de serviço (Gibson, Samuels e Pruce, 2018). As autoras sugerem que os momentos de preenchimento de documentação, imposta pela entidade empregadora, podem servir para o assistente social refletir sobre a sua prática rotineira e não somente como uma perda de tempo (Gibson, Samuels e Pruce, 2018).

As organizações conferem aos procedimentos e formulários uma função de instrumento medidor de desempenho dos profissionais e, simultaneamente, do seu uso para prestação de contas a entidades superiores, quando necessário (Payne, 2002, Banks, 2004, Ruela, 2012 e Gibson, Samuels e Pruce, 2018).¹⁹ Kadushin e Harkness (2002) analisam que o

¹⁹ Para pedir apoios financeiros ou para tratamento de estatísticas para obtenção dos resultados das intervenções daquele serviço.

profissionalismo e a burocracia, não decorando a sua relação de conflito em alguns processos, podem igualmente juntos desenvolver congruência em relação a outros procedimentos.

Independentemente dos padrões e resultados aqui apresentados, que derivam de outras investigações, o tipo de alterações que o processo de *accountability* origina, também depende da natureza para que for utilizada (monitorização, controlo, capacitação, etc) embora algumas mudanças estejam mesmo no âmbito da sua utilização.

1.2. SUPERVISÃO NOS PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY

Uma das características dos processos de *accountability*, referido no primeiro capítulo, é a supervisão. Historicamente, os processos de supervisão conquistaram um espaço de enorme relevo no Serviço Social, nomeadamente no contexto profissional e no desenvolvimento profissional e pessoal e não somente educacional/académico (aluno-supervisor) (Kadushin e Harkness, 2002, Faleiros, 2009 Carvalho, 2012). A partir da década 70/80 a implementação do “*New Management*” no setor social, tanto em contexto privado, como posteriormente público, está associado a características como o *accountability*, a preocupação com a eficácia, eficiência, fiscalização e a gestão orçamental. Para responder a estas novas demandas, induzidas pelas políticas neoliberais e ideologias do capitalismo, a supervisão, principalmente a administrativa e de apoio passam a ser essenciais para a sobrevivência das organizações (Kadushin e Harkness, 2002, O’Donoghue, 2003, Webb, 2006).

Buriolla (1996) nos estudos efetuados sobre a supervisão refere que, tradicionalmente, abordar a supervisão implica ter em consideram três enfoques. A administrativa, ligada a mecanismos de controlo e treinamento com o intuito do aperfeiçoamento profissional e dos serviços. A supervisão educacional que alude para a inserção processos educacionais, ensino e formação profissional sobre o trabalho desempenhado. Findando, a vertente operacional ou de apoio que é pautada pelo campo do agir e fazer profissional. Apesar das estirpes mencionadas encontrarem-se inter-relacionadas, não decora a possibilidade de uma das três obter mais destaque, dependendo do perfil de supervisor e das ideologias que regem o serviço (1996). Vários autores apresentam ainda diversos modelos de supervisão, que atualmente são desenvolvidos com base em teorias sistémicas e ecologia humana (Kadushin, 2002, O’Donoghue, 2003 e Carvalho, 2012).

Carvalho (2012) analisa que a tendência da supervisão, no Serviço Social, é forçar nas práticas reflexiva e no desenvolvimento de processos teóricos. No que concerne às práticas reflexivas, a autora identifica características que o profissional deve assumir compromisso, como o “contexto, conhecimento, prática, self - consigo próprio, e a ética” (2012:54-55) em detrimento de uma supervisão apenas centrada na subjetividade do profissional e no seu problema sentido (Faleiros, 2009).

Para Faleiros (2009) a supervisão crítica cria um espaço de apoio técnico para consolidar a relação teoria-prática, contribui para a reflexão e mudança, mas não assume responsabilidade pela execução de atos profissionais. Este tipo de supervisão preconiza uma relação entre o supervisor/profissional de crescimento consonante para que, em conjunto, possam impor os direitos das pessoas, que recorrem aquele serviço, ao nível institucional. (2009).

Na visão de Banks (2002) e Ruela (2012) os momentos de supervisão, sob forma, de o assistente social prestar contas sobre as suas ações, pode ser utilizada como um momento de partilha, reflexão sobre as suas intervenções e momentos de aprendizagem, se o clima de defesa e permanentes processos de *accountability* não minarem as organizações e as relações dentro desta.

Para Thomas (2013) a supervisão fomenta um espaço de desenvolvimento de competências e relacional, entre o supervisor e supervisionado, mas salienta que também é uma ferramenta para o controlo de qualidade, processos, padrões éticos e de prática profissional. O autor ressalva que a supervisão, na abordagem do *accountability*, inclui as chefias, direções e outros profissionais que se encontrem inseridos naquela organização. Betts (1993) analisa estes momentos como uma forma de apoio onde se visa capacitar os técnicos a gerir ansiedades desenvolvidas pela prática profissional. Identifica um carácter educativo, onde através das sessões de supervisão se desenvolvem competências, autoconsciência sobre as suas ações e transmissão de informação e saberes. A autora refere ainda a parte profissional, para dar suporte na reflexão sobre os sentimentos e necessidades do público-alvo face ao trabalho social desenvolvimento (1993).

Betts (1993) e Byford (1994) alertam para o facto de que, regularmente, a vertente educativa, apoio, capacitação e profissional tendem a ser pouco praticadas ou valorizadas em detrimento da vertente da gestão, focada no cumprimento dos procedimentos, regras, padrões, no controlo de qualidade e avaliação dos objetivos e dos técnicos, ou seja, mais centrada na prestação de contas sobre o trabalho desenvolvido.

1.3. A LEI, A POLÍTICA, O ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA DO ASSISTENTE SOCIAL

Os assistentes sociais, nas suas práticas, deparam-se com o *accountability* legal, em que os profissionais agem de acordo com a legislação em vigor, implicando que detenham a responsabilidade de conhecer as leis que integram o seu contexto de intervenção (Clark, 2000). Neste sentido, os técnicos têm um compromisso com o respeito pela lei, mas simultaneamente, em variadas ocasiões, aspetos legais originam problemas na vida comum dos utilizadores de serviço, podendo ser prejudicados. É necessário que na implementação das políticas sociais e nos processos legais, integrem a opinião e intervenção dos assistentes sociais, tendo estes a responsabilidades, na sua prática profissional, de serem agentes das políticas públicas (Clark 2000 e Parrott, 2010). Acrescenta-se ainda que, quando na legislação em vigor não defende na totalidade o bem-estar da sociedade e a justiça social, o assistente social deve mover esforços para integrar discussões de políticas sociais para corrigir a legislação (Clark, 2000²⁰, e Webb, 2006). Pollack (2009) defende que o risco legal, no Serviço Social, nem sempre é um perigo óbvio, comparando-o a um campo minado.

Nesta busca do *accountability*, o Serviço Social começa a apostar no “desenvolvimento da consciencialização sobre o contexto político do trabalho social e o papel do assistente social como ator político e o potencial de mudança social e política” (Banks, 2002:34).

Atualmente, os assistentes sociais verbalizam que os objetivos da política e da administração, que devem executar, tendem a desviar-se dos objetivos da profissão, como a promoção dos direitos, o estabelecimento de relações, individualidade e autodeterminação dos utilizadores de serviço. Contrariamente, os profissionais sentem que a legislação que executam beira o controlo social (Clark, 2000, Banks, 2004 e Dominelli, 2002).

Com o controlo social, Clark (2000 e 2005) introduz a obrigação na prática profissional. O estado, em certa medida, responsabiliza os assistentes sociais por estarem envolvidos em áreas importantes de direito, para que “obrigue” os utilizadores de serviço a cumprir a lei. Segundo esta lógica, o estado espera que, apesar de conferir aos cidadãos os seus direitos e liberdades, estes adiram ao poder imposto pelo governo. A obrigação é uma das questões da ética profissional, pois as exigências da lei nem sempre coincidem com o que os indivíduos

²⁰ Legislação esta que é seguida pelos serviços que empregam os assistentes sociais.

classificam como moral²¹, sendo que tanto a lei como a moral encontram-se constantemente em movimentos provocados pelas dinâmicas da sociedade. Um dos problemas surge na forma de como explicar que obedecer à lei é moralmente necessário e justificável, existindo situações em que não existem argumentos morais para essa obediência à lei (2000) e Welbourne (2010).

Os autores introduzem o argumento do utilitarismo, que se constitui como a avaliação dos resultados originados por regras, ações, ou, neste caso em concreto, leis, como forma de as considerar corretas e equilibradas ou identificar sinais de que devem ser remodeladas. O problema é ter de definir o que é considerado correto e que essa decisão seja incontestável. Outro problema é como se calcula os melhores resultados, ou seja, calcular todas as vantagens e desvantagens de possíveis e diferentes regras ou leis²², com o intuito de justificar que aquela é única escolha plausível. A terceira questão é a justificação da violação dos direitos humanos se as consequências para a sociedade, no geral, valerem a pena. Usar este argumento como forma de justificar a obrigação política não é suficiente nem totalmente aplicável, pois o governo não consegue deter a segurança que todas as leis em vigor promovem o bem-estar social e consequentemente, os assistentes sociais, que também as executam, não possam convencer os utilizadores de serviços, principalmente os infratores, a cumprirem a lei Clark (2000 e 2005)²³ e Welbourne (2010) .

Como foi possível analisar no capítulo I o poder é um fator constante nos processos de accountability. Nos seus contextos profissionais, os assistentes sociais possuem a responsabilidade de fornecer orientações, tecer recomendações e, em determinadas circunstâncias, o poder de “coagir” os indivíduos a irem contra a sua vontade pessoal. Mas a questão prende-se na legitimidade para influenciar ou obrigar os usuários. Neste sentido, para que seja conferida a legitimidade é necessário que o poder profissional seja exercido de acordo com a lei, num segundo plano que essa lei deve satisfazer as condições para as obrigações políticas e, por fim, que esse poder seja guiado pela experiência promovendo a proteção dos direitos dos cidadão (Clark, 2000 e 2005 e Ackerman, 2004).

²¹ Exemplo disso podem ser as convicções religiosas (ver Clark, 2000:96-8).

²² Mesmo existindo consciência da impossibilidade de garantir que se conhecem e analisaram todos os resultados possíveis da ação.

²³ O autor apresenta ainda outras correntes de obrigação, como o contrato social, o argumento da competência, o dever moral e cívico e a autoridade divina ou religiosa (ver Clark, 2000, capítulo 6).

Lipsky (2019), Parrott (2010) e Gilson, Semuels e Pryce (2018) corroboram com os autores em epígrafe, no presente subponto, referindo a existência de uma relação de tensão sentida pelo próprio profissional entre a necessidade de implementar as políticas, legisladas pelo governo, e a realidade do “terreno profissional” em que operam. O primeiro motivo direciona-se para a interpretação da lei que, pela forma como são redigidas, o seu significado nem sempre é claro e as suas verdadeiras intenções não são explícitas. Por conseguinte, existe um fosso entre a quantidade de políticas públicas e sociais a adotar e os recursos necessários para que possa efetivamente ser exequível com qualidade e eficácia. Finalmente, algumas políticas impostas pelo governo, que refletem puramente os seus ideias políticos, podem colocar em risco a prática profissional e negligenciar as necessidades e contextos individuais dos utilizadores de serviço Lipsky (2019) e Gilson, Semuels e Pryce (2018). É precisamente a transparência política que pode servir como argumento normativo para o *accountability* e fortalecer os processos de gestão que tem implicações na vida dos indivíduos.

CAPÍTULO III - ACCOUNTABILITY NAS INSTITUIÇÕES

As estruturas que integram os assistentes sociais têm vindo a aplicar processos de *accountability* no seu funcionamento. Ruela (2018) destaca três mecanismos inerentes ao *accountability* utilizados, a transparência, participação e avaliação para garantir a qualidade nos serviços prestados.

Numa perspetiva de aumentar a eficácia, eficiência e qualidade dos serviços que prestam, as organizações têm inserido mecanismos de avaliação direcionados para a avaliação do desempenho e de impacto²⁴ (Ebrahim, 2003). Neste processo, prevêem-se a aprendizagem, mudança no funcionamento, aumento da qualidade da entidade e conseqüentemente, da prática dos profissionais. A avaliação pode ser perpetrada quer a nível interno como externo. (Ebrahim, 2003 e Ruela, 2011).

Depreende-se por avaliação interna quando os profissionais das estruturas empregadoras avaliam os progressos, as metas que se pretende atingir e/ou o próprio funcionamento. O nível externo refere-se à avaliação se e como foram alcançadas as metas e apresentando resultados de curta, média ou longa duração, efetuada externamente (ex. financiadores, utilizadores de serviços e/ou parceiros) (Ebrahim, 2003). Estas avaliações podem ser expostas ao escrutínio público, conotando-se como uma prática de transparência.

No que concerne ao mecanismo de transparência, estes relacionam-se com a elaboração de relatórios, em períodos de tempo a definir, onde constam, a estrutura da organização, o funcionamento, os projetos/ações desenvolvidas, as metas a atingir e os resultados e recursos (financeiros, materiais e humanos) afetos (Ebrahim, 2003). Segundo o autor, estas ações detêm como finalidade prestar contas a entidades superiores hierarquicamente, sob forma de se averiguar o cumprimento da lei e conseqüentemente confere, nas situações de sanção positiva, legitimar a organização ou sancionar práticas consideradas incorretas²⁵.

²⁴ O autor refere ainda que os mecanismos de avaliação podem ser utilizados pelas organizações, como meio de conferir legitimidade à organização, podendo assim, por exemplo cativar financiadores (ver também Ruela, 2011)

²⁵ Ruela (2011) exemplifica com os relatórios que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) têm de apresentar à Segurança Social.

Igualmente, o aumento de abertura e transparência entre profissional e cidadão, permite a fomentação da participação, pois quanto mais informação os utilizadores obtiverem relativamente à estrutura, funcionamento, respostas e tipos de intervenção melhores são as suas condições para participar e de se envolver nas tomadas de decisão, estabelecendo uma relação de parceria (Ruela, 2008).

A forma como os profissionais prestam contas ao utilizador de serviços sobre o que é inerente ao processo de intervenção ajuda a definir a natureza da relação destes. (Shaldlow 1995). O autor defende ainda que o *accountability* na relação profissional-cliente não deve assentar em como os profissionais possam ser responsabilizados perante o gerente, mas sim como possam ser responsabilizados perante os utilizadores de serviço com quem trabalha (1995). Para McDonald, *et al.* (2015) a transparência é fundamental para diminuir ou evitar que, na relação entre o profissional e o indivíduo, um dos dois não possua mais poder nas tomadas de decisão e no acesso à informação adjacente a todo o processo.

Autores como Sung (1984), Shaldlow (1995), Pollack (2009) e Welbourne (2010), focam-se na necessidade de criar um equilíbrio entre a confidencialidade, transparência e *accountability*. Shaldlow dá um exemplo no campo da química para demonstrar que esta mistura dos três conceitos na prática profissional carece de uma atenção e cuidado especial. “Antes de misturar um composto, o químico tem o cuidado de entender as propriedades de cada elemento a ser usado na experiência (...) pois o composto resultante pode ter propriedades perigosas” (1995:65). Para o autor e Sung (1984) na prática, é possível que seja o assistente social ou a organização a decidir quais as informações ganham o carácter de confidencial na relação profissional-indivíduo que recorre ao serviço. Pollack (2009) alerta para o perigo de poderem ser criadas políticas que se escondem por de trás do conceito de confidencialidade com intuito de encobrir possíveis erros. Apesar dos perigos, salienta que, assim como as empresas que necessitam de ter uma organização virada para a transparência com intento de atrair investidores, igualmente o Serviço Social necessita de adotar estas medidas para que a população aceda aos serviços sociais com um sentimento de segurança e de forma informada (2009).

Por último, apresentamos a participação, classificada como um processo presente nas rotinas das organizações. Ebrahim (2003) apresenta quatro dimensões de participação. A primeira abrange as informações prestadas ao público e a sua consulta, de diversas formas, sobre os projetos/ações da organização, mas o poder de decisão pertence aos responsáveis da

mesma. O segundo nível é o envolvimento da comunidade nas atividades da organização, quer pela colaboração voluntária ou pela doação monetária ou material. Num terceiro patamar, a população possui poder de negociar ou votar nas decisões tomadas pela organização, detendo algum controlo nas atividades e/recursos desenvolvidos localmente. O último nível inclui iniciativas próprias individuais ou de pequenos grupos organizados, como movimentos sociais, que são independentes às organizações e que põem em prática o exercício da “voz” para defesa dos seus interesses, o que pode resultar em manifestações contras ações/projetos apresentados por organizações (Ebrahim, 2003 e Ackerman 2004).

O *accountability* quando inserido nas organizações primazia pela utilização de mecanismos como a supervisão, avaliação, transparência e participação, com o intuito de conferir qualidade e credibilidade à mesma e criar uma relação de confiança e transparência com a comunidade.

1. ACCOUNTABILITY E “NEW MANAGEMENT”

Desde a década de 1980 que vários países da União Europeia procederam a reformas nos serviços públicos tendo como modelo a “*New Public Management*” ou Nova Gestão Pública extraída do sector privado, de teorias da economia e de gestão e de um conjunto de doutrinas administrativas (Hood, 1991). As alterações concernem na aquisição de profissionais mais qualificados, controlos orçamentais e procedimentos administrativos (1991) e tendo por base o sucesso das políticas neoliberais americanas (Webb, 2006).

Para Payne (2002) as práticas managerialistas ou “*management*” no Serviço Social possuem três grupos com diferentes tipos de atividade de gestão e distingue-os como: política, administração pública e gestão; gestão racional/científica e gestão de relações humanas e tarefas, individual e grupo²⁶.

Byford (1994) e Dominelli (2002) defendem que as novas práticas de “gestão” de serviços de bem-estar têm-se revelado orientadas para o mercado, comparando-as a empresas económicas e de negócio. Jessen (2015) refere que os serviços sociais e de bem-estar têm caminhado para políticas de gestão focadas na gestão de objetivos e metas a atingir, dispõem de mais regulamentação, controlo de procedimentos, resultados e custo.

²⁶ Consultar Payne (2002, p.227- 234) que distingue cada uma destas atividades e inter-relaciona-as.

Banks (2002) refere que os procedimentos de *accountability* implementados devem fornecer confiança para lutar contra as injustiças sociais e não serem orientados somente para o negócio, incorrendo o risco de os serviços prestados não irem de encontro às necessidades dos utilizadores.

Este “*new management*” tende a transformar os clientes em consumidores e as suas necessidades em mercadoria, em que os lucros assumem uma parte importante para os responsáveis da organização, sendo que “nesse processo, o conhecimento e a experiência do cliente são facilmente desvalorizados em favor da racionalidade burocrática e fiscal” (Banks, 2002 e Dominelli, 2002).

Com esta nova forma de gestão, são criadas medidas ou indicadores de desempenho como forma de controlar a produção dos profissionais. Neste sentido, é mudado o enfoque da responsabilidade em todo o processo de intervenção para assentar nos resultados (Jessen, 2015).

Face ao exposto, o relacionamento do profissional-cliente pode ficar comprometida, pois o profissional deve agir consoante os limites da instituição (Dominelli 2002 e Banks, 2004). Este estado pode originar dilemas éticos entre os valores/ética profissional e o que é exigido pela instituição, sendo que “os assistentes sociais não podem agir ou levar os clientes a acreditarem que eles podem intervir sem serem responsabilizados pelos seus empregadores, o enquadramento legislativo em que operam e as sociedades mais amplas que autorizam a sua intervenção” (Dominelli, 2002).

Ruele (2012) e Benjamin (2012) referem que os mecanismos de *accountability* utilizados, nas instituições, centram-se na execução das atividades e seus resultados em detrimento das relações que os profissionais estabelecem com as pessoas e de que forma essas construções de relações são um dos fatores para a eficácia dos serviços prestados.

Esta “nova gestão” pretende que o profissional se foque na sua especialização, ou seja no aprimoramento do conhecimento científico, conferido aos documentos de procedimentos a forma de atingir os resultados políticos desejados em detrimento das escolhas do profissional, motivada pela experiência profissional, ou seja, a sua perspetiva (Clark, 2005).

Branco e Amaro (2011) referem que a emergência e reforço do Estado de Bem-Estar e a expansão do Serviço Social como profissão ocorreram num período simultâneo que, com os esquemas de políticas públicas e a burocratização dos sistemas de política social, as práticas

dos assistentes sociais foram conferindo um carácter mais administrativo, burocrático e managerialista.

Pode argumentar-se que com o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar, o Serviço Social tem-se transformado gradualmente em apenas uma “peça de engrenagem” dos sistemas administrativos e burocráticos de aplicação e execução das medidas políticas públicas” (Branco e Amaro, 2011:666).

Para autores como Dominelli (2002), Banks (2002, 2004) e Branco e Amaro (2011) a intervenção social caminha para uma prática instrumental focada nos procedimentos e na importância de os seguir, podendo decorar a avaliação diagnóstica da real situação do indivíduo, que é pautada pela preocupação nos resultados e, conseqüentemente, a sua estandardização e na eficácia da intervenção.

2. HIERARQUIA DAS ORGANIZAÇÕES E O ACCOUNTABILITY

Nos pretéritos capítulos foram abordados vários tipos de *accountability* intrínsecos à prática profissional do assistente social e que este, em algum momento da sua vida profissional, se encontrou na obrigação de o prestar. Byford (1994) apresenta um estudo para entender o tipo de *accountability* prestado pelos elementos de determinada instituição, consoante a sua posição hierárquica.

Lipsky (2019) e Byford (1994) apesar de apresentar um assistente social detentor de um poder discricionário para o exercício das suas funções, não descoram o facto de, em diversas situações, ser delegado ao assistente social um dever *de accountability* superior ao posicionamento que ocupa na hierarquia da organização.

Thomas (2013) defende que os assistentes sociais são responsáveis por todas as suas ações, sendo que essa responsabilidade deve ser compartilhada com a entidade patronal, não ignorando que, em última instância a responsabilidades pessoais recaem exclusivamente sobre os profissionais.

A questão que surge, frequentemente, na prática destes profissionais, ronda em torno de quem deverá assumir a “culpa” oficialmente caso o resultado de uma intervenção não é o esperado, se as práticas foram ou não as corretas e/ou em algum momento os direitos do utilizador de serviço foram desrespeitados (Byford 1994, Dominelli, 2002 e Banks, 2004). O assistente social é confrontado, regularmente, com situações de risco/perigo em que é necessário avaliar os danos já existentes e os que poderão vir a suceder. Neste sentido,

independentemente das medidas a adotar, as decisões profissionais provocarão algumas consequências negativas, pois a decisão será sempre entre uma opção má e uma menos má (Byford, 1994). No momento de prestação de contas internas e externas, segundo o estudo efetuado por Byford (1994), o responsável daquela valência assumia esse processo em conjunto com o assistente social responsável pelo caso. Raramente, a direção assumiria a “responsabilização” pelas decisões tomadas pelos profissionais, que em diversas situações são impulsionadas pelas normas de funcionamento da instituição em detrimento da ética profissional (Dominelli 2002, Banks, 2004, Clark, 2005). Neste sentido, a legitimidade normativa do Código de Ética Profissional é imperativa porque proporciona a oportunidade de autorregulação da profissão e enfatiza a importância da responsabilidade e compromisso ético.

2.1. AUTONOMIA PROFISSIONAL E ACCOUNTABILITY

Ao abordar a autonomia profissional é necessário apresentar o conceito de discricionariedade e o que representa para a prática dos assistentes sociais. Em termos genéricos, discricionariedade é a liberdade ou autonomia para tomar decisões através do julgamento do profissional (Lipsky, 2019).

Sendo o *accountability* uma característica da “nova gestão” das estruturas prestadoras de serviços sociais, como já referido anteriormente, os seus processos de trabalho tendem a padronizar-se e são regidos por um conjunto de diretrizes, procedimentos e regras impostas pela organização, orientado para os resultados, tendo o profissional de prestar contas regularmente sobre as suas ações (Hood, 1991, Byford, 1994, Dominelli, 2002 e Banks, 2004).

Mesmo tendo em consideração as limitações impostas, estas não têm de adquirir o sinónimo de perda total da discricionariedade profissional, pois o Serviço Social continua a ser uma profissão que oferece um espaço de julgamento e autonomia profissional, onde o assistente social escolhe a forma como realiza o seu trabalho, principalmente em situações mais complexas e imprevisíveis. (Lipsky, 2019, Welbourne, 2010, Jessen, 2015).

Na referida profissão, a discricionariedade é considerada fundamental para uma intervenção flexível e individualizada dos clientes, como forma de garantir que os meios fazem face às necessidades individuais. (Jessen, 2019 e Banks, 2013). Os autores consideram ainda que o excesso de discricionariedade pode interferir na legalidade, igualdade de tratamento e no controlo político. Para Kadushin e Harkness (2002) a autonomia profissional sugere que os profissionais são responsáveis por si próprios e pelo serviço que estão inseridos. Para os autores

a autonomia conferida ao profissional traduz o grau de autónima concedida à profissão em si (2002). O grau de autonomia depende, em parte, da confiança da comunidade face às competências dessa profissão e os objetivos finais que defende.

CAPÍTULO IV – A COMISSÃO DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

1. BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

No dia 27 de maio de 1911 foi promulgada a primeira Lei, em Portugal, que promovia a proteção da criança, intitulada Lei de Proteção à Infância - LPI, com objetivo de “prevenir não só os males sociais que podem produzir a prevenção ou crime entre os menores de ambos os sexos de menores de dezasseis anos completos, ou comprometer a sua vida ou saúde, mas também de curar os efeitos desses males. Serão criadas as seguintes instituições: Tutorias de Infância e a Federação Nacional dos Amigos e Defensores da Criança.” (artigo n.º 1). As tutorias da Infância, mais tarde, foram substituídas pelos tribunais de famílias e menores. A LPI marca a distinção entre a criança e o adulto que, precedentemente, era punido pela prática de atos ilícitos criminais, com os mesmos termos que os adultos.

Em 1978 surgiram as Comissões de Proteção de Menores (CPM), como órgãos gestores dos centros de observação e ação social e dependentes do Ministério da Justiça.

As comissões de Proteção de Menores, como entidades autónomas, administrativamente, foram criadas a 17 de maio de 1991, pelo Decreto-Lei n.º 189/91. A sua natureza visava, segundo o artigo 3.º, n.º.1, a intervenção “com o fim de prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a integridade física ou moral da criança ou do jovem ou de pôr em risco a sua inserção na família e na comunidade”. As medidas de promoção e proteção somente poderiam ser aplicadas pela CPM a crianças com menos de doze anos.

Com a implementação da Lei n.º 147/99 de 1 de setembro, instaurou-se o modelo português de proteção de crianças e jovens em risco, que entrou em vigor em janeiro de 2001. As comissões de proteção de menores enfrentaram um processo de reorganizadas e passaram “a funcionar de acordo com o disposto na lei de proteção de crianças e jovens em perigo, adotando a designação de comissões de proteção de crianças e jovens” (artigo n.º.3) e veio reger o funcionamento e os processos de intervenção dos profissionais inseridos nestas. Procedeu-se à criação das comissões restritas, direcionada para intervenção junto das crianças e jovens em situação perigo, e das comissões alargadas, com funções de sensibilização, prevenção e mobilização da comunidade para o seu envolvimento ativo no processo de promoção e proteção das crianças e dos seus direitos.

Objetivo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) veio incidir na “(...) promoção dos direitos e a proteção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral” (Lei nº 147/99, artigo 1º, p.7212)”.

2. FUNCIONAMENTO E CONSTITUIÇÃO DAS CPCJ's

O sistema nacional de promoção e proteção à criança encontra-se consagrado na LPCJP, que funciona em forma de pirâmide da subsidiariedade. Na base encontram-se a Comunidade e as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude (ECMIJ), nomeadamente os serviços de saúde, os estabelecimentos de ensino, casas de acolhimento, centros de apoio familiar e aconselhamentos parental, equipas locais de intervenção precoce e outros projetos ligados à infância e juventude, seguida das Comissões de Proteção das crianças e Jovens ²⁷ e, em última instância, os Tribunais.

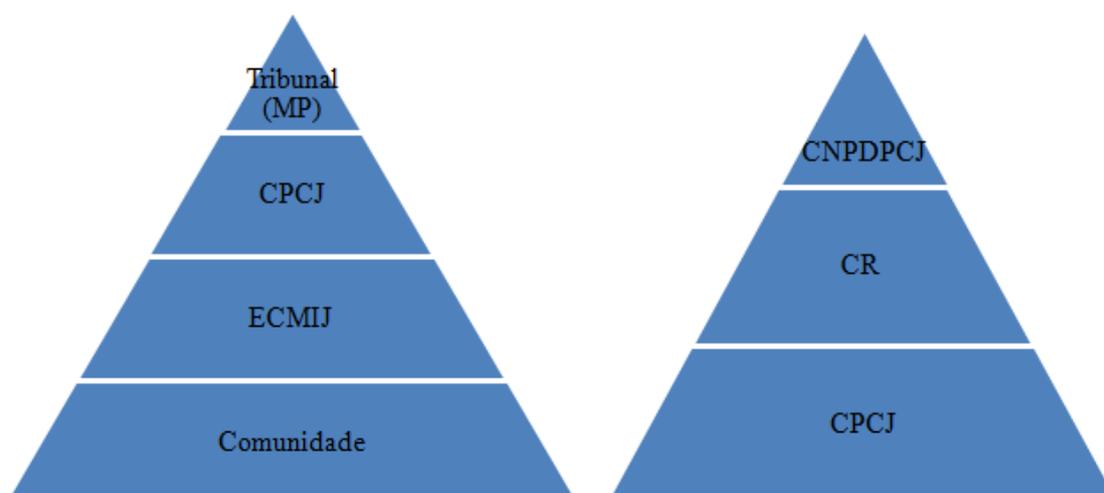


Figura 1 e 2: Pirâmide da subsidiariedade e Pirâmide organizacional do funcionamento hierárquico das CPCJ's. Fonte: Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo - LPCJP, elaboração própria, 2020.

Para que a intervenção das CPCJ seja possível, é necessário a assinatura do consentimento informado pelos progenitores, representante legal ou quem tenha de facto a guarda da criança e a declaração de oposição/não oposição à intervenção por parte das crianças

²⁷ Consultar anexo D assente na constituição de recursos humanos da comissão restrita e comissão alargada.

maiores de 12 anos. Quando não existe o consentimento para a intervenção ou este é retirado e a situação de perigo ainda subsiste, o processo transita para a última instância, Tribunal, sendo esta instituição legal a única a quem foi conferido o poder de impor a sua intervenção sem o consentimento dos cuidadores legais da criança. Os processos de promoção e proteção transitam de linha quando a situação de risco/perigo toma proporções que já não se enquadram na linha atual²⁸.

A intervenção destas entidades tem início quando a criança ou jovem encontra-se numa situação de perigo. Segundo o 3º artigo (p. 7212) da LPCJP, é considerado perigo uma criança ou jovem sujeita a:

- “Abandono ou vive entregue a si próprio;
- Sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais;
- Não recebe os cuidados ou a afeição adequada;
- É obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade;
- Está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional;
- Assume comportamentos ou se entrega a atividades ou consumos que afetem o gravemente sem que os pais, sem que os cuidadores legais se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação;
- Em nacionalidade estrangeira e está acolhida em instituição, com acordo de cooperação com o Estado, sem autorização de residência em território nacional.”

Para colmatar as situações anteriormente referidas, a LPCJP designa um conjunto de Medidas de Promoção e Proteção para as crianças e jovens (art. 35.º), cuja sua aplicação é da competência exclusiva das CPCJ e dos Tribunais (art. 38.º)²⁹. As referidas medidas são consagradas através da assinatura de um Acordo de Promoção e Proteção assinado entre os gestores de processo, os cuidadores legais da criança e outros familiares ou entidades envolvidas diretamente nas cláusulas explanadas no acordo.

²⁸ Esta relação pode ser ascendente ou decrescente.

²⁹ A medida de adoção, pela sua complexidade, somente pode ser validada e aplicada pelo Ministério Público.

Com a entrada em vigor do decreto-lei n.º 98/98, de 18 de abril, é criada a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco – CNPCJR, em substituição das Comissões de Reforma da Legislação de Proteção da Criança.

A 10 de agosto de 2015 a CNPCJR é extinta, pelo decreto-lei n.º 159/2015, e cria a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens – CNPDPCJ, como “uma pessoa coletiva e de direito público” (artigo 2.º, p. 5696), com autonomia administrativa, e apresenta uma visão para a necessidade em promover e proteger os direitos das crianças e dos jovens. Neste sentido, o decreto-lei supra visa ainda a implementação de Comissões Regiões, com funções de acompanhamento, apoio, avaliação, formação e supervisão às CPCJ’s, desenvolvendo assim um papel de interlocução entre as Comissões e a Comissão Nacional.

3. AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO

A avaliação sobre todo o trabalho desenvolvido pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens é efetuada anualmente através da elaboração de um Relatório anual da avaliação de atividades das CPCJ, onde é monitorizado e analisado o trabalho de todas as CPCJ’s, de forma quantitativa. O relatório é composto pela análise dos seguintes campos (2019:5):

- “Intervenção preventiva e de promoção dos direitos;
- Intervenção protetiva das CPCJ’s;
- Caracterização das crianças e jovens acompanhados, naquele ano, com medida de promoção e proteção;
- Outras atribuições;
- Apoio e acompanhamento das Comissões e
- Conclusões dos trabalhos efetuadas e recomendações futuras”.

Existem determinados dados estatísticos que é necessário aqui descortinar e que devem acompanhar este estudo. Primeiramente esclarecer que os referidos dados pertencem ao último relatório anual da avaliação das atividades das CPCJ, datado de 2019, e elaborado pela Comissão Nacional de Proteção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens – CNPDPCJ.

No ano de 2019 estavam constituídas, a nível nacional, trezentas e dez CPCJ’s que acompanharam 68.962 crianças e jovens.

No que concerne à formação acadêmica dos membros que compõem a comissão, existiam a exercer funções 1.664 profissionais cuja profissão é discriminada como “Outra”, não sendo possível o acesso à informação das áreas de formação que correspondem a este dado. Estão inseridos da área da educação 1.087 recursos humanos e a formação em Serviço Social ocupa a terceira posição com 846 assistentes sociais afetos às CPCJ’s. Estão ainda presentes profissionais da área da psicologia, saúde, direito e sociologia. Relativamente ao cargo de presidência, estes são ocupadas primeiramente por profissionais da área da educação, de seguida por comissários com formação académica designada de outros e em terceiro lugar técnicos com formação em Serviço Social.

Na análise à articulação das comissões com o Ministério Público-MP, a generalidade das equipas sentem-se satisfeitas com o acompanhamento prestado pelos magistrados ou interlocutores do MP, classificando-o como muito bom (48%) ou bom (34%).

A generalidade das CPCJ’s considera ainda que a articulação com a CNPDPCJ é boa e mais de metade (53%) confere um grau de muito bom ao acompanhamento prestado pelas comissões regionais e cerca de 34% boa. Apesar da satisfação com as equipas técnicas regionais, as comissões apontam a supervisão presencial insuficiente e como solução propõem a promoção de uma supervisão de casos/procedimentos.

CAPÍTULO V – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

1. NATUREZA DA INVESTIGAÇÃO

A presente investigação é de natureza exploratória e qualitativa. Consideramos esta investigação um estudo exploratório, pois consiste em explorar, com profundidade, bibliografia sobre o objeto de estudo, permitindo um conhecimento de variáveis implícitas e/ou desconhecidas, tornando-as mais explícitas (Vilelas, 2009). Foi ainda utilizado o estudo descritivo que permite especificar e avaliar as competências, aspetos e dimensões dos grupos intrínsecos aos fenómenos a investigar (2009).

Para Flick (2009) e Fortin (1999) a abordagem qualitativa assume-se como uma pesquisa que manifesta interesse pelas reflexões, ideais, práticas, rotinas dos participantes sobre o campo temático que se aborda, portanto, investiga-se com as pessoas envolvidas no estudo. Para os referidos autores esta metodologia é pautada pela exploração extensa do objeto de estudo, descrevendo-o e/ou interpretando-o, podendo incluir a capacidade de o investigador conferir um significado ao fenómeno (2009 e 1999).

Foi utilizado, no presente estudo, o modelo indutivo norteado por uma ótica ascendente, em que o raciocínio parte de fenómenos particulares, da realidade social que se pretende explorar, com o intento de lhe conferir um grau de generalidade (Lakatos e Marconi, 2003 e Gil, 2008). Nesta investigação partiu-se de casos concretos de assistentes sociais inseridos nas CPCJ's, com o objetivo de identificar possíveis potencialidade do *accountability* nas práticas do assistente social e na forma como se organizam as comissões, para no final tentar conferir-lhe uma visão generalista.

2. CAMPO EMPÍRICO E AMOSTRA

A dimensão empírica da presente investigação integrou as CPCJ's, que são uma parte do sistema de promoção e proteção da infância e juventude português, por se constituírem o palco onde incide a problemática de estudo e que incorpora, nas suas equipas, assistentes sociais. Para efeitos de confidencialidade dos próprios entrevistados, não serão identificadas as comissões envolvidas, salientando-se apenas que os entrevistados pertencem a CPCJ's localizadas geograficamente na zona Centro e Lisboa e Vale do Tejo. No que concerne aos últimos dados, datados de 2019, disponibilizado pela CNPDPCJ, operam no território nacional, trezentas e dez

comissões, sendo que, os assistentes sociais entrevistados, com experiência nas CPCJ's, pertencem a cinco equipas diferentes.

Compõe ainda a dimensão supra, o ISCTE, como instituição de ensino superior e centro de investigações, por incluir assistentes sociais docentes e investigadores, neste estudo, de forma a abordar uma visão académica e científica da problemática a ser explorada.

De acordo com Fortin (1999) e Gil (2008) a amostra corresponde a um pequeno grupo de sujeitos selecionados, representativos da população que integram, em que se determinam ou estimam características dessa mesma população. Tendo em consideração um novo fator/condicionante presente na população, o vírus SARS-COV-2, o número de profissionais que constituíram amostra, deste estudo, foi reduzido, integrando os assistentes sociais que se assumiram disponíveis para se constituírem parte deste grupo. Face ao exposto, o presente estudo inclui uma amostra de sete assistentes sociais.

Entrevistados	Idade	Habilitações Literárias	Exerce atualmente funções numa CPCJ? Anos de experiência. Qual o Cargo/funções que ocupa?
Entrevistado A	51 Anos	Mestrado	Não. 12 Anos. Representante da Segurança Social e Presidente nos últimos 4 anos
Entrevistado B	48 Anos	Licenciatura	Não. 12 Anos. Representante da Segurança Social e Presidente nos últimos 4 anos
Entrevistado C	50 Anos	Mestrado	Sim. 23 Anos. Representante da Segurança Social, atualmente presidente
Entrevistado D		Doutoramento	Não. Investigador/a científico/a
Entrevistado E	54 Anos	Licenciatura	Sim. 3 Anos. Representante da Segurança Social, atualmente presidente
Entrevistado F	48 Anos	Licenciatura	Sim. 4 anos. Membro cooptado.
Entrevista exploratória		Doutoramento	Não. Decisor/a político/a

Quadro 1: Caracterização dos entrevistados.

Dos sete profissionais entrevistados, três exercem atualmente funções nas comissões e dois já não se encontram inseridos nestas equipas. Dois entrevistados nunca integraram uma comissão, mas foram selecionados para a entrevista por se encontrarem vinculados ao meio académica e de produção científico. No caso específico da entrevista exploratória, acresce ainda ao entrevistado o desempenho do papel decisor político. Torna-se assim possível, neste estudo, a apreciação e possível interligação entre três visões, académica, experiência profissional e política.

3. TÉCNICAS DE RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

Borgan e Biklen (1994) defendem a possibilidade de aplicar vários tipos de entrevistas em fases diferentes do estudo, confere importância à utilização da entrevista exploratória, na fase inicial,

como um dos instrumentos de apoio à compreensão generalizada das perspetivas sobre o objeto de estudo. Assumindo-se esta linha orientadora, o primeiro momento de recolha de dados ocorreu com a aplicação de uma entrevista exploratória a um assistente social, com funções de decisor político e investigadora científica.

A entrevista exploratória possui como função primordial “revelar determinados aspetos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas suas leituras” (Quivy e Campenhoudt, 1998:69). Utilizando as principais características que compõem a entrevista exploratória, propostas por Quivy e Campenhoudt (1998), com o intuito de intervir o mínimo possível, o entrevistador sugeriu três grandes temas que, gostaria de ver abordados na entrevista, não interferindo nas reflexões do entrevistado. A escolha desta técnica, como primeira abordagem no terreno, foi impulsionada pela necessidade de conferir validade às leituras efetuadas e de iniciar outras, reforçar ou remodelar a problemática de estudo e a possibilidade de extrair novas ideias e hipóteses de trabalho (1998).

A segunda técnica selecionada para a recolha de dados foi a entrevista, na tipologia semiestruturada, a assistentes sociais que exerceram ou exercem funções nas CPCJ’s, no intuito de aferir que abordagens de *accountability* os assistentes sociais estão sujeitos na sua prática profissional e qual o impacto, dessa abordagem, na prática e identidade dos profissionais e do próprio serviço prestado pelas CPCJ’s.

Para Quivy e Campenhoudt (1998:191-192) esta técnica “corretamente valorizada, estes processos, permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados”. A entrevista é uma conversa intencional em que o investigador é impulsionado pelo objetivo de recolher dados descritivos, na comunicação verbal dos participantes, relacionados com as suas questões de investigação (Fortin, 1999 e Bogdan e Biklen, 1994). Para Almeida e Pinto (1975), Bogdan e Biklen (1994) e Fortin (1999) as entrevistas variam consoante o seu grau da estruturação, profundidade e os limites de liberdade conferidos aos entrevistados, originando várias tipologias. Os autores fazem referência a dois tipos de entrevistas, a estruturada e não estruturada.

Em termos genéricos e segundo Fortin (1999) e Bogdan e Biklen (1994) a entrevista estruturada enverga por um caminho controlo rígido sobre o seu conteúdo, desenvolvimento e análise. O guião é composto por questões fechadas, que são expostas de igual formato em todas as entrevistas, podendo o participante, em parte, sentir-se limitado no tipo de respostas a dar.

Em contraposição, a entrevista não estruturada é caracterizada pela sua abertura e liberdade, em que não existe propriamente um conjunto de questões pré-definidas e sequenciadas, em que o entrevistado assume um papel determinante na condução da entrevista e no seu conteúdo. (1999 e 1994).

Para o estudo realizado, considerou-se mais adequado uma tipologia que equilibrasse os dois conceitos descritos anteriormente, tendo-se escolhido a entrevista semiestruturada, pela necessidade de garantir que determinadas informações serão recolhidas, para conferir alguma liberdade de reflexão aos participantes e pela necessidade do entrevistador em deter flexibilidade para alterar a sequência das perguntas e anular algumas questões que poderiam não se aplicar ao contexto em que se encontravam alguns assistentes sociais.

A tipologia semiestrutura detém como objetivo a cobertura dos temas que o entrevistador pretende abordar, dando-lhe alguma autonomia para reformular as questões e a sua ordem (Fortin, 1999). O papel do entrevistador assenta em reconduzir o entrevistado ao conteúdo da entrevista, sempre que este se distancie, adequar o guião das questões consoante a conversa vai fluindo e encorajar os participantes a abordar abertamente sobre os temas propostos (Fortin, 1999 e Quivy e Campenhoudt, 1998).

Para SavoieZajc (2009) a entrevista semiestruturada assenta numa interação verbal, entre o entrevistado e entrevistador, de forma flexível. O investigador “deixar-se-á guiar pelo ritmo e pelo conteúdo único da troca, para abordar, de uma forma que se assemelhe à de uma conversa, os temas gerais que deseja explorar com o participante” (SavoieZajc, 2009:340). Com essa conversa, o entrevistador pretende-se entender o fenómeno em estudo com ajuda do entrevistado (2009).

As entrevistas efetuadas foram gravadas, com a devida autorização dos intervenientes, através da assinatura do consentimento informado, para facilitar o tratamento de dados e assegurar que reflexões importantes não fossem esquecidas. Somente foi registada uma recusa de gravação áudio, tendo-se procedido ao apontamento das informações relevantes para este estudo. A maioria das entrevistas ocorreram no formato presencial, tendo duas sido conduzidas por videochamada, em plataforma própria, para facilitar a adesão desses assistentes sociais a este estudo.

A utilização da entrevista, como técnica de recolha de dados, impulsionou a necessidade de se recorrer a uma outra técnica, a análise de conteúdo, uma vez que a utilização da tipologia

semiestrutura possibilitou respostas abertas e, conseqüentemente, mais subjetivas. Esta técnica pode ser definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” e do tratamento de informação dessa mesma comunicação (Bardin, 1977:34). Para Berelson (1952) permite uma descrição mais objetiva, sistemática e quantificável do conteúdo da mensagem, neste caso concreto, do entrevistado. Quando é aplicada esta técnica, o seu objetivo, através das comunicações dos participantes, é inferir algo que se constitua como uma realidade representativa daquela amostra (Bardin 1997). A forma como o processo de análise de conteúdos se pode desenrolar, altera consoante o autor. Neste estudo, numa primeira fase, procedeu-se à transcrição da gravação áudio das entrevistas para o formato escrito. A segunda fase pautou-se pela elaboração de um quadro³⁰ composto por categorias que se pretendiam encontrar no corpus das entrevistas. As categorias, inseridas no referido quadro, foram previamente construídas, para estruturarem o guião das entrevistas e encontram-se em consonância com a problemática de estudo e os seus objetivos. Por fim, efetuou-se a leitura e análise de entrevista, extraíndo-se as informações essenciais e encaixando-as nas categorias formuladas.

³⁰ Consultar anexo C.

CAPÍTULO VI - ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

As entrevistas foram divididas pelas seguintes categorias: caracterização do entrevistado(a); experiência profissional nas CPCJ's; organização das entidades; *accountability* na prática dos assistentes sociais e a prática profissional e o SARS-CoV-2. Apesar de somente na quarta categoria se introduzir diretamente o conceito *accountability*, nas categorias anteriormente analisadas, as perguntas efetuadas foram elaboradas tendo por base a sua definição e características.

Ressalva-se que a análise das entrevistas não contempla a entrevista exploratória, que será utilizada na ótica de consolidar algumas visões/opiniões aqui descortinadas e/ou apresentar reflexões que não foram abordadas pelos entrevistados e que derivam pela sua condição de investigador científico e decisor político.

1. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NAS CPCJ'S

A segunda categoria abrange a experiência profissional dos assistentes sociais nas CPCJ's. No que concerne à sua percepção sobre as suas funções, todos os entrevistados estão em consonância no que respeita à importância do Serviço Social nestas equipas. Caracterizam o assistente social como o técnico mais completo ao nível da formação académica e que vai de encontro às necessidades do trabalho que se desenvolve nas comissões.

No que respeita aos principais desafios sentidos na prática profissional, a complexidade dos casos sinalizados são um dos desafios identificados por todos os entrevistados. Face a esta complexidade, metade dos entrevistados acrescenta que o trabalho desenvolvido nas comissões exige constante procura por novos conhecimentos e formação profissional.

Eu penso que o nosso desafio está relacionado com as problemáticas, é a modificação e a complexidade das situações que carecem cada vez mais da nossa reflexão e de atualização da nossa formação em termos académicos, para podermos responder às situações que nos são diariamente colocadas. E.C

Metade dos entrevistados nomeou os poucos recursos técnicos como uma condicionante para a prática diária. Em menor proporção, foram ainda mencionados a afetação de técnicos com perfis desadequados para o desempenhar das suas funções, a burocratização da intervenção e a ausência de respostas adequadas às situações intervencionadas por este serviço. Embora pese que os desafios supracitados anteriormente tenham sido referidos isoladamente, considera-

se necessário expô-los, pois os diversos entrevistados vão abordá-los em outros momentos das entrevistas.

As comissões passaram a desenvolver uma intervenção meramente jurídico-normativa, aplicação da norma jurídica e extremamente administrativas, burocratas, algumas com uma tecnocracia muito elevada e deixaram de ter a dimensão de aprofundamento diagnóstico, avaliação diagnóstica, articulação com a rede da primeira linha, reforço da rede, isto dentro da parte da comissão restrita. O serviço de proteção é um serviço especializado, neste momento, e ele devia ser compreendido como especializado e não geral. E.D

No que concerne às potencialidades das comissões que pensam ser pouco exploradas, todos os entrevistados apontaram a abordagem colaborativa com os parceiros da comunidade³¹, geralmente representados na comissão alargada. Os entrevistados atribuem a importância desta representação pois, utilizada de forma preconizada, possibilitava a envolvimento e utilização dos recursos da comunidade para o desenvolver da missão da CPCJ.

A potencialidade das comissões está relacionada com intervenção territorializada e localizada e isso permite desenvolver metodologias de abordagem colaborativa entre o território e os parceiros de proximidade. E.D

(...) a mobilização da comunidade para a resolução do problema complexo, com a visão da governação integrada (...). E.E

Dois entrevistados destacam que uma das potencialidades pouco exploradas é o desenvolvimento de novos instrumentos de intervenção.

Outra potencialidade é o ensaio de novas metodologias, nomeadamente metodologias de intervenção domiciliária (...). E.D

Simultaneamente, dois entrevistados defendem que a Comissão Nacional deveria envergar pela área do marketing, divulgando junto da comunicação social as boas práticas de

³¹ Está previsto na lei da constituição das comissões, que cada entidade considerada com competência em matéria de infância e juventude designasse um técnico para representar o serviço de origem na modalidade alargada e, nos casos indicados na lei, simultaneamente na modalidade restrita (artigo 17.º e 20.º da Lei n.º 147/99 de 01/09 com as alterações introduzidas da Lei n.º 142/2018 de 08/09).

intervenção, o relatório anual e os projetos que desenvolve para esbater os estereótipos associados ao trabalho desenvolvido pelas comissões, principalmente a imagem do assistente social que se encontra intrinsecamente ligada a esta entidade.

A comissão em si é uma potencialidade e tem de haver aqui algum marketing positivo, principalmente na área do Serviço Social. E.E

Para que fosse possível desenvolver as potencialidades em epígrafe, dois entrevistados referem que as CPCJ's deveriam ser da responsabilidade das autarquias locais, que possuem um vasto conhecimento do seu território local.

Pelo contacto privilegiado que estes profissionais possuem, devido à sua intervenção no terreno, foi abordado a existência de um espaço estratégico, neste contexto, para influenciar e/ou alterar as políticas da infância. Foi unânime que a existência desse espaço é possível de encontrar ou criar, mas apenas metade dos entrevistados considera que os assistentes sociais o possuem atualmente. Os profissionais que reconheciam a sua existência e que, por sentirem necessidade, assumiam essa responsabilidade, alegaram que o conhecimento adquirido na prática, “no terreno”, poderia ser usado para criar e/ou reajustar a sua prática e sugerir modificações nas políticas públicas.

O assistente social dentro da comissão toma conhecimento de todas as suas fragilidades e todas as potencialidades e aí pode pensar novas políticas ajustadas (...). Agora cabe-nos a nós o poder intervir e não ficarmos calados em encontrar soluções melhores (...). E.C

Para a outra metade dos entrevistados que não detetam a existência desse espaço, dois entrevistados atribuem ao poder político o principal obstáculo ao acesso a esse espaço de poder, por demonstrarem resistência às suas recomendações, sugestões e pedidos. Face ao exposto, estes profissionais desenvolveram o sentimento de que esta classe profissional “não é ouvida”, mas igualmente assumem que deviriam elaborar uma forma eficaz para que a sua “voz” fosse escutada e considerada.

Já o entrevistado D, pela investigação que tem perpetrado sobre o tema, considera que os profissionais ainda não se encontraram no momento de reivindicar esse espaço, salientando que a tendência dos assistentes sociais caminha na postura “(...) de intervenção executiva, de alguém que manda fazer e eles fazem (...)”. Era fundamental que os assistentes sociais passassem a ter um papel de monitorização da própria eficácia e eficiência da lei à criança (...).

Efetuada a transição dos profissionais que se encontram no terreno para os que se inserem numa posição que acarreta decisões políticas, o assistente social da entrevista exploratória considera que estes técnicos, quer do terreno, de coordenação ou de direção, tendem com frequência a ter dificuldade em reconhecer/identificar esse espaço de manobra e, conseqüentemente, de poder, ou a identificam-no mas a negligenciá-lo. Pelo cargo que ocupa, sublinha ainda que o seu espaço é constrangido pelo dever de responder às necessidades dos profissionais de terreno, que lhes são apresentadas e, simultaneamente, às exigências do poder político. Não obstante, reconhece que é um espaço que lhe confere poder e que por isso é necessário geri-lo com muita responsabilidade.

Eu sou aquele técnico, por o atual cargo que ocupo, estou constrangido entre o poder político e as suas urgências, os seus ditames e, por vezes, à sua deriva, às vezes tecnicamente pouco fundamentada e estou entre isto e tudo o que vem em escadinha pelo terreno, do que é preciso (...) este também é um espaço de gestão complexo. Mas também é um espaço que me dá poder, tenho o poder de fazer passar mensagens para o país inteiro sem qualquer dificuldade. E.Ex.

Sendo os princípios do Serviço Social a promoção da justiça social, dos direitos humanos e dignidade humana importa que os assistentes sociais lutem, por um espaço estratégico, para influenciar a mudança das políticas da infância, no sentido de as operacionalizar e conferindo-lhes a capacidade de identificar as suas potencialidades e fragilidades e defender o superior interesse das crianças. Deve-se por isso ter consciência e convicção de que é possível a conquista desse espaço pois, enquanto profissionais, temos em nós as “vozes” das crianças, jovens e das suas famílias que acompanhamos e com os quais também se deve ter uma relação de *accountability* e não somente para com as suas instituições empregadoras (Banks, 2002, Dominelli, 2002, e Ackerman, 2004).

Considera-se importante a reflexão sobre o perfil dos profissionais que são canalizados para as comissões. Intervindo a comissão com crianças e jovens em perigo, este serviço deveriam evitar integrar técnicos sem formação académica compatível com esta área de intervenção. Esta lacuna carece de especial atenção, assim como a necessidade de refletir sobre a possibilidade de profissionalizar as equipas restritas da comissão. A falta de técnicos com formação específica e da inexistência de uma triagem dos profissionais que são designados para as comissões pode colocar em causa a credibilidade destas equipas e em nada contribuirá para as boas práticas de intervenção.

Os entrevistados identificaram as práticas colaborativas com os parceiros sociais como umas das potencialidades das CPCJ pouco exploradas. A comissão, na modalidade alargada, possui a vantagem de ver representado, no geral, as respostas sociais existentes da comunidade, com o intuito de conseguir cumprir a sua missão de prevenção e promoção dos direitos das crianças e jovens. Não obstante, foi possível verificar que todos os assistentes sociais entrevistados referem a desresponsabilização, por parte dos comissários da modalidade alargada, sobre as suas funções. A inatividade desta equipa, para além de agregar esta potencialidade do trabalho em parceria, igualmente acumula a capacidade, pouco explorada, da produção de novos conhecimentos. Face a estes dados, seria relevante estudar o porquê deste fenómeno ocorrer, que se começar a prolongar no tempo, e se este se pode relacionar com uma possível ausência da solicitação da prestação de contas sobre o trabalho que estes técnicos desenvolvem por parte dos serviços de origem.

2. ORGANIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Como foi possível averiguar no capítulo II, estando a abordagem de *accountability* ligada ao “*new management*” é cada vez mais recorrente a utilização dessa nova forma de gestão nos serviços que integram respostas sociais. Considerou-se necessário explorar a visão dos assistentes sociais sobre a organização das comissões e introduzir práticas como a da supervisão e avaliação, características inerentes ao conceito de *accountability*, para serem exploradas na entrevista.

No que alude ao tipo de estruturação das CPCJ's³², na generalidade dos entrevistados concorda com a forma como foi legislada a sua organização, no entanto não descoraram as falhas que apresenta. O entrevistado D não concorda com a sua estruturação, alegando que “*as comissões não precisam de uma comissão nacional, de regionais, precisamos sim que cada comissão esteja adstrita a uma política de desenvolvimento local (...)*”. O entrevistado defende, com base nos seus estudos científicos, que a atual forma de organização só origina burocratização e que revela um caminho retrocesso, com tendência à primazia pela intervenção judicial e judiciária em detrimento da intervenção comunitária e social.

³² Consultar a figura 1 deste documento, para compreender a estruturação das comissões.

Relativamente às lacunas mencionadas pelos entrevistados, respeitante à comissão restrita, a principal falha, que todos nomearam, refere-se é afetação de recursos, defendendo a profissionalização das equipas e a exclusividade dos técnicos nas comissões. Consideram fundamental a profissionalização, pois permitiria fazer uma seleção dos profissionais tendo em consideração o perfil técnico desejado. Sustentam ainda esta necessidade pela constante vivência de serem canalizados profissionais, a mando das próprias chefias, sem perfil ou formação na área para o tipo de intervenção desenvolvido pelas comissões, ocorrendo, frequentemente, uma desresponsabilização sobre as suas funções.

Acho que os técnicos deveriam ser formados para esse fim, se não depois temos recursos humanos que não querem assumir determinadas funções (...) porque não têm esse conhecimento e competência porque não é da sua área de formação. E.C.

O envolvimento da comissão alargada é outro condicionante identificado pela maioria dos entrevistados. Neste nível, é denunciado o parco desempenho dos técnicos, naquilo que é a missão da comissão alargada, verificando um desresponsabilizar pelas funções que estão agregadas a um comissário. Ressaltam ainda que acabam por ser os membros da comissão restrita a desenvolver as funções dos profissionais que constituem somente a modalidade alargada.

As comissões dependem da cedência de vários profissionais que ficam afetos à comissão, mas que efetivamente depois não tem uma responsabilidade unificada, nem um serviço que depois faz aqui esta monitorização e exigência. E.A

Referente à Comissão Nacional, todos os entrevistados, à exceção do assistente social que se encontrava contra o modelo de estruturação das comissões, reconhecem que a comissão nacional, recentemente, modificou a sua postura face às CPCJ's locais, tendo traçado um caminho de maior proximidade e acompanhamento, que se traduziu na criação das comissões regionais, sob intuito de oferecerem um maior suporte às comissões.

Abordados sobre a supervisão prestada pela Comissão Nacional, mais especificamente a comissão regional, a maioria afirmou a existência de uma supervisão, delegada nas equipas regionais, sendo que a essência desta supervisão é organizativa e na base de eventuais apoios no esclarecimento de dúvidas sobre os procedimentos a seguir nas intervenções.

Se falarmos em supervisão técnica, da supervisão que conhecemos do meio académico, acho que não há. Há sim uma proximidade informal q.b que nos permite afinar algumas questões da própria organização e funcionamento das comissões. E.E

A generalidade dos entrevistados confere à supervisão do Ministério Público a mais próxima de uma supervisão técnica, incidente na fiscalização, monitorização e, sempre que solicitado ou que a interlocutora julgue necessário, fornecimento de orientações no tipo de intervenção e decisões a tomar. Entre os entrevistados é unânime a necessidade de serem criados tipos de supervisão mais direcionada às práticas profissionais.

A opinião dos entrevistados difere quando ao formato e implementação dessa supervisão. Um dos entrevistados defende que essa prática deveria estar ligada estritamente à academia, outro entrevistado sugere uma supervisão externa e isenta para que se pudesse efetivamente analisar o trabalho que é desenvolvido pelas comissões e, por fim, a última sugestão seria uma supervisão prestada pela comissão alargada, pela diversidade de técnicos e formações que a compõem e pelo vasto conhecimento territorial que possuem.

(...) não necessitamos de estar a fazer contratações de supervisores quando na rede da comissão alargada é possível ter esses supervisores que dominam aquele território e isso é muito mais benéfico que um supervisor que vem, por exemplo, de lisboa para a beira interior e que não conhece o território e que leva um modelo que não é aplicável naquela região. E.D

Como forma de complementar, a assistente social da entrevista exploratória aborda uma dimensão crucial da supervisão que incide na fomentação do espírito crítico e reflexivo.

As práticas de supervisão e de intervisão são fundamentais porque nos colocam o grilo falante, põem-nos aqui o alerta, não nos deixam desligar o cérebro e obrigaram-nos a ter esta vigilância sobre a nossa prática e quem somos do ponto de vista profissional. E.Ex

Considerando a importância que a avaliação ocupa na abordagem de *accountability*, principalmente a avaliação dos resultados, foi introduzido este tópico com o intuito de explorar a opinião dos entrevistados relativamente ao tipo de avaliação/monitorização que se elabora sobre as CPCJ's. Todos os entrevistados consideram insuficiente o tipo de avaliação existente, cingida a um relatório anual de atividade, que incorpora todas as comissões. Não abrange todo o trabalho que é desenvolvido pelas comissões e não explora as necessidades que daí advêm.

A maioria dos entrevistados considera que a avaliação sobre as práticas profissionais desenvolvidas é inexistente, mas atribuem-lhe total importância, com o intuito de evitar que técnicos sem especialização e perfil integrem estas equipas.

Mais de metade dos entrevistados alertam para a necessidade de uma avaliação de carácter qualitativo e que reflita sobre os resultados obtidos, que fatores influenciaram direta ou indiretamente esses mesmos resultados, efetuar cruzamento de dados, identificar as dificuldades sentidas e propor soluções. Dois entrevistados salientam ainda a necessidade de esta avaliação ser efetuada regionalmente para resultados mais concretos e sugestões ajustadas às particularidades de cada região.

Esta avaliação acaba por ser nominal, estatística, sem uma avaliação do porquê, sem haver aqui o tal diagnóstico da avaliação. Que fatores levaram aquele número e neste relatório anual falta isso. Havia de ser produzir um documento com o objetivo de se melhorar, tem de sair desse relatório algo em termos de literatura, em termos de plano, projetos/programas. E.E

Metade dos assistentes sociais discorda com a postura passiva que a Comissão Nacional apresenta perante o que foi anteriormente explanado e verbalizam que esta deveria ser mais pró-ativa em fazer chegar todas as necessidades e sugestões de alterações às entidades políticas.

Os processos de *accountability* não se manifestam somente na prática profissional, mas também são um instrumento utilizada por entidades, principalmente as que implementam uma gestão manageralista (Payne, 2002 e Webb, 2006).

Este ponto de análise concentra duas contribuições fundamentais das práticas de *accountability*, correspondentes à avaliação e a supervisão. Convém advertir que estas duas técnicas já se encontram em funcionamento nas instituições, mas, por vezes, pouco exploradas e inadaptadas ao Serviço Social (Byford, 1994). É possível identificar, pelas entrevistas, que a supervisão utilizada ainda revela grande enfoque na vertente administrativa, classificada como importante pelos entrevistados, mas que revelam necessidade de uma supervisão que oriente a prática e que permita reflexões conjuntas. Face a esta carência, a supervisão nas CPCJ, deve caminhar em consonância com tendência atual para uma supervisão reflexiva, norteadas para o “desenvolvimento de processos teóricos e práticas reflexivas, pois são estes que permitem construir um “novo” conhecimento” (Carvalho, 2012:54). Esta supervisão exige uma série de condições a ter em consideração para a prática profissional reflexiva, como o contexto,

conhecimento, prática, conhecer-se a si próprio e os paradoxos e dilemas éticos (Carvalho, 2012).

Relativamente aos processos de avaliação podemos fazer interligação entre este, transparência, participação e qualidade, pois são processos que, em algum momento da sua execução, se interligam.

Tendo em consideração os estudos de Ebrahim (2003) o tipo de avaliação que se efetua sobre o trabalho desenvolvido pelas CPCJ's parece mais convergente com o processo de transferência³³ do que propriamente um mecanismo de avaliação, devido à sua superficialidade, apresentando somente dados estatísticos incidentes na caracterização das comissões e seus recursos, das crianças e o tipo de medidas aplicadas. Os assistentes sociais não necessitam apenas de uma avaliação meramente quantificável e descritiva, mas de uma avaliação que compare dados para tentar justificar o porquê daqueles resultados, que avalie os procedimentos adotados para atingir as metas, identifique os constrangimentos, apresente soluções e elabora uma análise por panorama regional. Fry (1995) considera que a questão está na forma como o *accountability* é implementado e vivenciado, podendo-se revestir como sendo um processo de monitorização, controlo ou capacitação. Tendo em consideração as entrevistas, a avaliação implementada nas comissões também deveriam assumir uma vertente direcionada para a capacitação e promoção de qualidade do serviço.

3. ACCOUNTABILITY E A PRÁTICA DOS ASSISTENTES SOCIAIS

A quarta categoria foi introduzida com o intuito de introduzir, de forma direta, o conceito de *accountability* que, até ao momento, tinha sido abordado indiretamente através de perguntas que entrosavam as suas características.

Face ao exposto, pretende-se compreender se os assistentes sociais conhecem e/ou possuem noção no que consiste o conceito de *accountability* e se conseguem identificar, na sua prática profissional, influências dessa abordagem. Paralelamente pretende-se comparar o

³³ Segundo Ebrahim (2003) a transparência é um instrumento importante para legitimar as organizações, influenciar a utilização de comportamentos éticos e desencadear hábitos de responsabilidade. Geralmente revestem-se em relatórios pautados por dados quantitativos e inserem maior enfoque na estrutura da organização, recursos e projetos implementados (2003).

resultado com outros estudos efetuados e implementados em outros países sobre as abordagens de *accountability* na prática do assistente social.

É possível verificar que relativamente ao conteúdo do conceito de *accountability*, no sentido *lato*, os entrevistados não detêm conhecimento sobre o seu significado ou somente possuem poucas noções.

Para mim a *accountability* é mais a responsabilização social, não só do próprio no exercício da sua atividade, mas também assume responsabilidade pelos seus atos, controla o seu trabalho, monitoriza e estabelece prioridades. E.A

O entrevistado D sublinha que, pelo estudo que tem desenvolvimento sobre as comissões, considera que esta abordagem não é considerada pelos próprios técnicos, em parte, pela falta de formação.

Na própria dimensão ética temos um conjunto de técnicos que não têm perceção da ética, da ética profissional, da ética da relação e da ética da responsabilidade, portanto não pode haver *accountability* porque faltam os valores e os princípios básicos para se chegar a *accountability* (...) portanto aí a formação falha, temos de reconhecer isso. E.D

Posterior a uma breve explicação do que consistia o conceito de *accountability*³⁴, no sentido de a próxima questão não ser inviabilizada, foi solicitado aos entrevistados que identificassem, na sua prática profissional, a existência e/ou influências desta abordagem. Todos os entrevistados mencionaram a importância da responsabilização, prestação de contas e da existência de um maior controlo e rigor sobre o trabalho desenvolvido. Não obstante às potencialidades, os entrevistados destacaram alguns condicionantes, como o tipo de avaliação, a burocratização e procedimentalização do trabalho desenvolvido e conseguir criar um equilíbrio entre as demandas e necessidades do serviço, quer de origem quer da comissão, e a ética profissional dos assistentes sociais.

Eu obedeco às orientações, contudo, enquanto assistente social tenho o que o meu sistema não me permite, mas que eu correndo esse risco, faço tendo em consideração o superior interesse da criança. Responder a isso e em simultâneo aquilo que o sistema quer muitas vezes não é bem entendido pelo serviço de origem, que me questiona e, por vezes, condiciona. E.C

³⁴ A entrevistadora tentou fornecer uma explicação mais isenta possível, com o intuito de não influenciar as respostas dos entrevistados.

O assistente social da entrevista exploratória enumera várias vantagens e desvantagens que vão emergindo com a utilização das abordagens de *accountability* na prática do assistente sociais e que estão em consonância com estudos efetuados por autoras como Byford (1994), Dominelli (2002), Banks (2002 e 2004), Branco e Amaro (2011) e Gibson, Semuels e Pryce (2018).

Os fatores positivos adjacentes a esta prática depreendem-se com a elaboração de guiões, procedimentos e ferramentas de trabalho para o auxílio do exercício de funções e a utilização de práticas mais organizadas, sistemáticas e racionais, portanto tornando a prática mais profissionalizada.

Relativamente aos aspetos críticos, o entrevistado supra alerta para o facto da dependência que os profissionais podem desenvolver face aos procedimentos e protocolos emanados para reger o exercício da profissão, contribuindo para uma menor flexibilidade, capacidade de adaptação às mais diversas situações e agir pautado pelos fins enquanto metas. São ainda aludidas a possibilidade da abordagem de *accountability* inibir o ajuizamento e discernimento profissional e contribuir para práticas acríticas.

Não é porque tenho um protocolo que eu agora posso desligar o botão do cérebro, então faço o que está lá escrito, sem nenhuma consciência crítica sobre isso. (E.Ex.)

Valorizam pouco aquilo que é o processo, as pequenas coisas, é muito mais o resultado e, portanto, muito centrado nos fins enquanto metas e não nos fins enquanto finalidades. (E.Ex.)

A entrevistada menciona que, pela possibilidade ser imputada responsabilidade e prestação de contas pelos seus atos aos profissionais, pode impulsionar um agir profissional de natureza defensiva, em que se coloca em primeiro plano a salvaguarda dos atos profissionais em detrimento da centralidade na pessoa e da sua situação. Em última análise, contribuir ainda para um sistema com filtros e barreiras que não consegue abranger determinados indivíduos, dotados de características mais específicas, e “que não há genuinamente preocupação política ideológica para olhar para a situação daquelas pessoas” (E.Ex.).

Por fim, o assistente social, da entrevista exploratória, alerta que tanto os processos de *accountability*, como outros métodos e instrumentos de trabalho, devem ser utilizados como ferramentas da prática profissional, mas que não se devem transformar na finalidade dessa prática.

Sendo da natureza do *accountability*, quando implementado nas entidades, a transparência sobre toda a dinâmica inerente a essa entidade, esse fator acarreta consigo um conjunto de informações que vai permitir à comunidade desenvolver uma imagem sobre esse serviço (Ebrahim 2003). Considerando essa analogia, questionou-se sobre qual seria o impacto que o funcionamento/tipo de intervenção das comissões originaria na imagem e na identidade dos assistentes sociais. A resposta dos entrevistados foi unânime no que concerne a ser um impacto negativo na sua imagem e no agir profissional. Alguns entrevistados referiram que a própria comunicação social detém um dos papéis principais para que isso aconteça, ao associar os assistentes sociais aos casos de carácter mais gravoso, cujas consequências foram divulgadas nacionalmente.

Muitas vezes somos acusados de falhar injustamente pela comunicação social e aí a comissão nacional poderia ter um papel mais pró-ativo na defesa das comissões, porque há comissão que tiveram processos graves e muitas vezes os técnicos também se sentiram sozinhos. E.A

É de conhecimento público e está disponível para consulta na Lei de Proteção de Crianças e Jovens, que as equipas da comissão são constituídas por diversos profissionais com formações distintas nas ciências sociais. Convém reforçar que, segundo os dados do último Relatório Anual das CPCJ's remetente ao ano de 2019, a nível nacional, existiam a exercer funções nas comissões 1.664 profissionais cuja profissão é discriminada como Outra, não sendo possível o acesso à informação das áreas de formação que correspondem a este dado. Estão inseridos da área da educação 1.087 recursos humanos e a formação em Serviço Social ocupa a terceira posição com 846 assistentes sociais afetos às CPCJ's³⁵. Como é possível constatar, os assistentes sociais não representam sequer metade dos recursos humanos canalizados para estas equipas.

Os entrevistados ressaltam ainda que somente vão a escrutínio públicos os casos, com contornos graves e que contenham possíveis falhas dos profissionais em detrimento da apresentação plena de todo o trabalho desenvolvido pelas comissões e também da divulgação dos casos de sucesso.

Dois entrevistados apontam ainda que, por nunca terem cessado a sua ligação à academia, sentem um fosso entre o tipo de funcionamento das comissões e a ética profissional.

³⁵ O panorama nacional é constituído ainda por 554 psicólogos, 388 profissionais de saúde, 292 com formação na área de direito e 199 sociólogos.

Referem ainda que se sentem julgados quando trazem novos tipos de metodologias e instrumentos de trabalho que vão que absorveram na academia.

Acaba por ser desmotivador, principalmente se continuarmos ligados à academia e tivermos um lago entre a profissão, o exercício da profissão e a academia. Os profissionais que sentiram necessidade de complementar e atualizar são incompreendidos e passamos ao deixa andar e o calado é que está sempre bem, quem agita e quem pensa nunca é bem entendido numa organização. E.C

Como forma de reflexão respeitante aos temas abordados, explorou-se a expectativa dos entrevistados sobre a prática dos assistentes sociais nas CPCJ's face à realidade em que se encontram. Existe um sentimento genérico de que o sistema de proteção à criança português carece de uma reforma para que se consiga apresentar projetos inovadores e uma intervenção de qualidade. Metade dos entrevistados associou ao desempenho desta função o desgaste, a desmotivação e desalento promovido pelo próprio sistema, devido à constituição do seu funcionamento, o tipo de respostas que preconiza face à natureza das situações acompanhadas e o tipo de intervenção a que o sistema obriga.

Face ao analisado anteriormente, pretendeu-se compreender, apesar das práticas de *accountability* não estarem formalmente implementadas e enraizadas na prática profissional, os entrevistados consideravam-se profissionais *accountable*. Todos os entrevistados assumiram-se como profissionais *accountable*, salientando-se que não justificaram o porquê dessa classificação ou não a desenvolveram, subentendendo-se que o conhecimento que possuem sobre este conceito é, *in lato*, de senso comum e de pouco significado. Face ao conceito todos os entrevistados se limitaram a dizer que assumir a responsabilidade pelas suas ações era intrínseco à sua identidade profissional.

Sim, faz parte do perfil do profissional. Temos de assumir o que fazemos, eu como presidente assumo algumas decisões pela equipa hierarquicamente. E.E

Sim, faço o meu trabalho e responsabilizo-me voluntariamente sobre o mesmo, não preciso que ninguém ande atrás de mim. E.B

Importa salientar, novamente, o parco conhecimento que os assistentes sociais aparentam deter sobre o conceito de *accountability* e seus mecanismos, tendo por base os entrevistados que não possuíam, sequer, uma noção geral do conceito em si. O motivo não foi explorado nesta pesquisa, no entanto, alguns entrevistados, implicitamente referiram a carência da atualização académica e a própria academia não aprofundar esta abordagem. Do mesmo

modo, é fulcral referir que, apesar do “desconhecimento” do conceito, de forma inconsciente estes profissionais empregam na sua prática diária, mecanismos próprios de *accountability*, fenómeno verificado na análise do conteúdo das entrevistas.

Pela necessidade de conferir ao Serviço Social reconhecimento, envergou-se por um caminho de aproximação à ciência e para uma postura profissional pautada por procedimentos de virtude mais técnica consonante com as práticas managerialistas, que têm ganho expressões nas instituições sociais e pela instauração do modelo de Estado-Providência em Portugal (Amaro, 2012). Nesta ótica, a autora analisa dois perfis profissionais, o científico-burocrático e, como crítica a este perfil, tem surgido o científico-humanista, que revivem algumas características passadas, como a dimensão artística e relacional. É essencial, em formato geral, compreender em que consiste estes dois perfis, com a pretensão de perceber qual o que se assemelha ao perfil dos entrevistados e se os processos e tipos de *accountability* a que os profissionais estão sujeitos, nas comissões, influencia a emergência de determinado perfil.

O perfil científico-burocrático preconiza a prática profissional com tendência a transformar-se numa intervenção tecnocrata, em que os guias e procedimentos, focalizados na preocupação dos resultados da avaliação dos serviços, limitam a prática e a possibilidade de resolver as questões éticas dos profissionais e caminha para uma visão subjacente à *evidence-based practice* (Amaro 2012). Este perfil centra-se na eficácia e qualidade da intervenção e no seu resultado, em detrimento do período do processo de acompanhamento (Amaro, 2012). A autora refere ainda que a intervenção é caracterizada pela aplicação de medidas/procedimentos com duração de curto prazo, sem reflexão, desrespeitando e alterando o foco no utilizador de serviço para os procedimentos, gerando frustração e enviesamento da arte profissional (2012).

A visão científico-humanista primazia a reflexividade e a crítica e são os princípios éticos que orientam a intervenção do assistente social, sendo que estes não rejeitam por completo as ferramentas e procedimentos normativos, mas submetem-nos a uma análise crítica onde decidem se os aplicam e como aplicam, consoante cada situação (Amaro, 2012). Esta perspetiva “encara a relação da teoria com a prática como uma relação permanente e mútua desconstrução/reconstrução” (2012:130). Portanto, é assente na reflexão profissional e sustenta uma intervenção de natureza artística e criativa, com enfoque na criação de uma relação com o destinatário de parceria para o delineamento de projetos de vida, que promovam a mudança e reestruturação identitária, evidenciando semelhanças com a prática *relational-based* (Amaro, 2012).

Os assistentes sociais entrevistados reconhecem que o *accountability* pode contribuir para práticas com mais qualidade, eficácia e eficiência, obriga os assistentes sociais a prestar contas, a responsabilizá-los pelos seus atos profissionais e no maior controlo sobre o trabalho desenvolvido.

Os princípios gerais preconizados pela abordagem do *accountability*, nas práticas do Serviço Social, apresentam algumas características de natureza semelhante ao perfil profissional científico-burocrático. Posteriori à análise do conteúdo das entrevistas foi possível verificar que os assistentes sociais identificam algumas alterações na sua prática, tendo as CPCJ's e a sua forma de organização uma quota-parte nessa modificação. Os profissionais forneceram algumas evidências que a mudança do seu perfil tende a caminhar para a perspetiva científico-burocrático. Justificam-no com sentimento de que os procedimentos, cada vez mais burocráticos, ocupam grande parte do seu tempo em detrimento do estabelecimento de relação empática, de parceria e confiança com as crianças e famílias, de conhecer os seus contextos e na necessidade de uma reestruturação do serviço com respostas inovadoras e que se adaptem às caracteriza das crianças e jovens, portanto mais “humanizadas”.

Relativamente à imagem dos assistentes sociais agregados às comissões de proteção de crianças e jovens, segundo os entrevistados, esta não possui contornos favoráveis da realidade. Schedler (1999 e 2004) aborda o princípio da publicidade como um processo que não termina em apresentar o resultado das avaliações aos profissionais/estruturas para quem se têm de prestar contas, mas também para quem o exige indiretamente. O autor citado acrescenta ainda que a escassez de divulgação sistemática, sobre o trabalho desenvolvido pela instituição, pode originar circulação de informação que carece de credibilidade (1999 e 2004). Portanto, se as comissões adotarem, tendencialmente, uma postura mais passiva na partilha das suas boas práticas, no esclarecimento dos seus procedimentos, métodos de intervenção, projetos implementados e entre outros, o que pode vir a escrutínio público são informações propagandas pela comunicação social. Estas, em diversas situações, carecem de veracidade e comportam consigo uma imagem estereotipada dos assistentes sociais.

4. COVID-19 E AS PRÁTICAS DO ASSISTENTE SOCIAL

Com o intuito de compreender como as comissões e, em particular, os assistentes sociais geriram o seu trabalho no período de estado de emergência, foram abordados alguns assuntos sob forma de aferir se o superior interesse da criança foi assegurando do referido período.

Ressalva-se que neste campo somente responderam os assistentes sociais que se encontravam a exercer funções nessa fase da pandemia e o entrevistado D, pela sua dedicação à investigação científica.

Foi consensual entre todos os entrevistados que, embora fosse necessária uma reestruturação na forma de intervenção para continuar a dar seguimento ao acompanhamento prestado às crianças e jovens, consideram que o superior interesse da criança foi respeitado, promovido e defendido. A reorganização destas equipas assentou na implementação do teletrabalho, a utilização das redes sociais como forma de comunicação e interação com a comunidade local, o uso das plataformas digitais para atendimentos e os contactos telefónicos diários para monitorização das situações acompanhadas. Em casos de carácter urgente continuou a ser utilizado o atendimento presencial.

A maior preocupação seria como organizar toda a comissão para continuar a chegar às crianças (...). E.E

Valorizámos o teletrabalho, continuámos a fazer o trabalho burocrático, utilizámos plataformas digitais para falar com as famílias, por outro lado, conseguimos ir ao terreno, nas situações de extrema urgência. E.C

Metade dos entrevistados salientaram o estreitamento de colaboração com a rede de parceiros, como forma de obter suporte à intervenção da comissão (ex. forças de segurança e saúde). Igualmente, metade dos entrevistados, identificam, contrariando o que julgavam expectável, uma maior aproximação com as famílias.

Como estávamos mais inseguros, acionamos mais fontes, do que normalmente na prática diária acionaria. E.C

Quando foi preciso ir ao terreno fomos, tentamos conjugar tudo, porque o peso da responsabilidade normal mais a responsabilidade acrescida com o que estava a acontecer ficamos mais preocupados. E.C

Face às reestruturações das comissões, resultantes da atual situação pandémica, analisou-se a possibilidade do surgimento de dilemas éticos, sendo que a generalidade dos entrevistados, em determinado momento, viu-se perante um, nomeadamente no que respeita à introdução e adaptação ao teletrabalho e no responder, em simultâneo, às necessidades do serviço de origem e às necessidades da CPCJ. O entrevistado D alerta ainda que os atendimentos *online* convertem-se insuficientes face à complexidade e minuciosidade dos casos.

Sim, eu acho que o dilema foi a introdução da nossa prática profissional na modalidade das práticas de teletrabalho. E.C

De facto, há que ter em conta que muitas crianças já são vítimas de violência, maus tratos, em casa, e nos atendimentos *online* não se consegue verificar essa situação. E.D

Houve um entrevistado que não enfrentou dilemas éticos, alegando que os técnicos assumiam o seu papel na CPCJ como carácter prioritário face ao serviço de origem, ressaltando que houve um processo de reinvenção e que se acionou todos os mecanismos necessários para garantir o superior interesse da criança.

No que concerne ao apoio prestado pela comissão nacional e regional, os entrevistados consideraram-no positivo, afirmando que a comissão nacional demonstrou total disponibilidade para articular sempre que necessário e na emanação, constante, de orientações, quer a nível do funcionamento como nas recomendações sobre a intervenção dos técnicos. Dois entrevistados destacam ainda a importância de a Comissão Nacional conferir às comissões o seu carácter prioritário.

Teve um papel importante na afirmação das CPCJ's, como equipas de carácter prioritário, deixando claro que os técnicos não dependiam das regências das entidades originais (...) e a emanar orientações que foram replicadas às entidades patronais. E.E

Verificou-se um aumento da orientação e confirmar se tínhamos e continuamos a ter todas as condições para o devido funcionamento (...).E.C

Face à possibilidade de a situação pandémica agravar, tentou-se compreender se existia um plano ou orientações de prevenção e/ou preparação nesse sentido. Foi unanime que, apesar dos alertas da DGS para a possibilidade de um agravamento da situação na estação do outono/inverno, até à data das entrevistas, a Comissão Nacional não tinha emitido orientações futuras de prevenção. Destaca-se a continuidade das medidas de prevenção implementadas desde a imposição do estado de emergência (ex. reuniões de equipa por videochamada, teletrabalho e funcionamento de equipas em espelho).

Eu não sei e está a ser pensado o futuro, face ao Covid, pela comissão nacional, não nos foi comunicado nada ainda. E.C

As estratégias são as que foram criadas no momento do estado de emergência, a videochamadas, contactos telefónicos, reuniões por videochamada e tentar estar o menor número de técnicos possíveis e em horários alternados. E.F

Num período de maior fragilidade, os assistentes sociais entrevistados evidenciaram uma capacidade de reinventarem e reestruturar para que o superior interesse da criança fosse salvaguardado. Embora pese toda a reestruturação a que as comissões foram obrigadas, os assistentes sociais não deram grande enfoque a possíveis dilemas éticos na sua prática profissional. Os profissionais referiram que, apesar do evitamento de atendimentos presenciais, as relações com as famílias estreitaram-se e conferiu-se mais importância ao trabalho de parceria. Importa referir ainda que, até à data das entrevistas, não estavam a ser emitidas novas orientações sobre o tipo de intervenção a desenvolver e formas futuras de prevenção caso se verificasse um agravamento no quadro nacional pandémico. Mas no futuro prevê-se que outras situações semelhante possam ocorrer e há necessidade de pensar ao nível da prevenção e planos de contingência para não sujeitar o público-alvo desta intervenção a situações ainda mais violentas e de risco.

CONCLUSÃO

Com o intuito de fechar este trabalho, regressa-se à questão de partida, que foi o fio condutor deste estudo, para neste espaço poder formular-lhe uma resposta. “*Como é que a abordagem de accountability pode potenciar a prática profissional dos assistentes sociais em contexto de Comissão de Proteção de Crianças e Jovens?*”. Para esta resposta é fundamental refletir sobre os objetivos que regeram este estudo e os resultados alcançados.

Os assistentes sociais caracterizam-se como um dos técnicos mais completos para integrar as CPCJ’s, através da sua formação académica, ética profissional e métodos e técnicas de trabalho. Para o desempenho das suas funções, estes profissionais têm-se deparado com alguns desafios que, em parte, podem estar relacionados com a ausência e/ou a parca exploração dos processos de *accountability* no exercício das suas funções e na organização das comissões. Os assistentes sociais têm alertado para a carência de recursos humanos e, simultaneamente, para a canalização de técnicos com perfis profissionais e formação académica desadequada para o exercício das suas funções. Igualmente sentem que esses profissionais se desresponsabilizam das suas atividades por não se identificarem, enquadrarem e não deterem formação necessária para com o desempenho do seu papel. Como solução sugerem a profissionalização destas equipas, com técnicos especializados e exclusivos, indo de encontro ao preconizado pela abordagem em estudo. É importante também repensar o tipo de participação dos técnicos que representam as suas entidades, na comissão alargada, pois, segundo os entrevistados, no geral, apresentam uma postura passiva e de negligência perante as suas funções. Os entrevistados conferem à abordagem colaborativa com os parceiros da comunidade uma potencialidade pouco explorada nas comissões. A participação é um instrumento de relevo para o *accountability*, que considera importante o envolvimento da comunidade e dos parceiros na vida da organização, fomentando essa mesma participação. Identifica-se, assim, mais um contributo positivo que este processo pode oferecer às CPCJ’s.

Tendo os assistentes sociais o privilégio de estarem no terreno a operacionalizar as políticas da infância, conseguem identificar quais as lacunas a colmatar. Em simultâneo, têm a responsabilidade de transmitir a voz das crianças, jovens e famílias, com quem intervêm, aos seus superiores. Considera-se então fulcral que estes profissionais identifiquem um espaço estratégico para influenciar e/ou sugerir reestruturações nas políticas públicas. Todos os entrevistados referiram a possibilidade da existência desse espaço de manobra, apesar de apenas metade dos entrevistados alegar dificuldade em obtê-lo.

Ao analisar os resultados, foi possível verificar que os assistentes sociais identificaram diversas lacunas na organização e funcionamento das CPCP's. Estes profissionais consideram mecanismos como a supervisão, avaliação, transparências, participação e marketing contributos essenciais para potenciar a qualidade de um serviço e, conseqüentemente, boas práticas profissionais. No caso da comissão, os entrevistados consideram que estas práticas existem, mas ainda são pouco exploradas e, em parte, desadequadas ao contexto de comissão. Com a inserção da *accountability* seria possível implementar estes instrumentos de forma mais intensiva e rigorosa, com o intuito de ajudar a colmatar alguns problemas identificados nas entrevistas e qualificar as práticas e o serviço.

Existem diversos tipos de supervisão, desde à administrativa, educacional e ao de apoio. Os assistentes sociais, em contexto de comissão, estão sujeitos à administrativa. A necessidade principal é poderem usufruir de uma supervisão virada para as práticas profissionais, que estimule o espírito crítico e reflexivo. Como Byford (1994) alertava, tendencialmente, os processos de *accountability* podem estar mais direcionados para a prestação de contas dos atos profissionais e nas questões administrativas. No entanto, a sua essência depende da motivação pelo qual é implementado (Fry, 1995). Tendo em consideração os entrevistados, é necessário que os três tipos se mantenham, mas, simultaneamente, que se evolua para uma supervisão reflexiva e de desenvolvimento profissional, como sugere Carvalho (2012).

Os processos de avaliação são vistos pelos profissionais como uma potencialidade pouco explorada, alegando que o único momento de avaliação a que as CPCJ's são sujeitas traduz-se no Relatório Anual de Atividades. Os assistentes sociais consideram-no primário e insuficiente, reivindicando uma avaliação com carácter de capacitação, que correlacione dados como o intento de se compreender o porquê dos resultados obtidos, não se foque somente em apresentar os constrangimentos identificados, mas que, simultaneamente, sugira soluções. Ressalvam que neste contexto, justifica-se a utilização de uma avaliação que não se cinge apenas nos resultados e fins, mas que também abra um espaço para o que é mais subjetivo na intervenção e que valorize os processos tomados que originaram os resultados apresentados.

Os assistentes sociais mencionaram que a sua associação às CPCJ's têm impacto negativo para a sua imagem profissional, estereotipando a sua natureza e o seu agir. Apontam parte da culpa à comunicação social que ao escrutínio público expõe tendencialmente casos de insucesso ou com contornos graves que atentem contra os direitos das crianças e faz transparecer a ideia errônea de que a comissão é somente composta por assistentes sociais. Não

obstante, os profissionais também assumem que a postura passiva da comissão nacional e de si próprios face ao marketing alimenta este ajuizamento negativo. Para um escrutínio público mais informado, sugerem uma postura pró-ativa na divulgação das suas boas práticas, dos projetos/ações desenvolvidas e esclarecimentos, sempre que possível, dos métodos e técnicas de intervenção.

Tendo em consideração que um dos objetivos específicos desta investigação assenta na análise da perceção dos assistentes sociais, em contexto de CPCJ, sobre o *accountability* e a sua relação com os princípios éticos do Serviço Social, retiram-se as seguintes os seguintes factos.

Os assistentes sociais demonstraram um conhecimento bastante superficial ou mesmo inexistente sobre o conceito de *accountability*. No que concerne à identificação e contributos positivo no exercício da profissão, estes apontaram a prestação de contas e responsabilização dos seus atos, como garantia de que todos os procedimentos tomados têm como princípio a promoção do superior interesse da criança. Referiram ainda que incentivam práticas com qualidade, eficácia e eficiência e incitam a produção de guiões e procedimentos que podem orientar a sua intervenção de forma equitativa e uniforme. Como condicionantes ao seu agir profissional, mencionaram o estímulo à burocratização, procedimentalização, e a submissão a vários tipos de *accountability*, como o público-alvo de intervenção, a CPCJ, o serviço de origem, a sua ética profissional e a comunidade. Apesar do enfoque recair numa profissão cada vez mais profissionalizada, autores como Byford (1994), Banks (2004) e Amaro (2012) alertam para o facto de o assistente social poder criar uma relação de dependência com os formulários/procedimentos direcionados para a obtenção dos resultados desejando, influenciando a adoção de um perfil profissional menos reflexivos, acrítico, pouco flexível e capaz de gerir novas situações. Face ao estudo desenvolvido por Amaro (2012), o *accountability*, pelas suas semelhanças, tende a favorecer a proliferação do perfil científico-burocrático que se identifica com a visão *evicence-based practice*. Os assistentes sociais entrevistados sentem que estão a caminhar nesse sentido, pois começam a despender mais tempo para o preenchimento dos documentos da plataforma e mantê-la atualizada, do que no acompanhamento/intervenção concreta com a família.

Por fim, não obstante à concordância geral sobre a forma como está organizado, os assistentes sociais consideram que o sistema de promoção e proteção necessita de ser repensado e reformulado. Para os que continuam em permanente contacto com a academia, o modelo de

intervenção necessita de novas metodologias e instrumentos de intervenção, que a política da infância reestruture as suas respostas e da especialização e profissionalização destas equipas. Face ao exposto, observou-se o surgimento de uma reflexão sobre a desvinculação da comissão restrita perante a comissão nacional para passar a ser gerida por outras entidades. Mesmo que em formato de minoria, houve entrevistados a propor a tutela das CPCJ's para as autarquias locais, pelo seu vasto conhecimento territorial e de políticas públicas locais.

Pretende-se agora responder ao último objetivo específico que consistia em analisar a forma como os assistentes sociais desempenharam as suas funções, nas CPCJ's, no período de estado de emergência (COVID-19). Os entrevistados vivenciaram alguns dilemas éticos adjacentes à reestruturação do serviço e práticas profissionais, como substituir o atendimento presencial por telefonemas e atendimentos por videochamada, comunicar com a comunidade através das redes sociais e a elaboração e implementação de planos de contingência e medidas de segurança. De aspetos positivos salientam um maior envolvimento da rede de parceiros, a aproximação com algumas famílias e o apoio e orientações prestadas pela comissão nacional. Até ao momento da entrevista, os entrevistados mantinham as mesmas medidas impostas durante o estado de emergência e sem a emanção, por parte da comissão nacional, de estratégias de prevenção futura, caso se verifique um agravamento da situação pandémica em Portugal.

Respondendo de forma resumida, o *accountability* pode potenciar as práticas profissionais, por fomentar o sentido de responsabilização ética pelos seus atos profissionais, através da prestação de contas. Incita a produção de novos instrumentos e métodos de trabalho, proporciona mais qualidade, eficácia e eficiência à prática, portanto, contribui para a profissionalização destas equipas. Implementa mecanismos como supervisão, transparência, avaliação e participação que os assistentes sociais consideram importantes. É provável que, em alguns aspetos, possa colidir com a ética dos assistentes sociais e condicione os princípios que caracterizam os profissionais, como o estabelecimento de uma relação de proximidade com o sujeito de intervenção, a autonomia profissional, a discricionariedade, criatividade e a intervenção de “alta costura”³⁶, podendo incrementar, em última análise, práticas defensivas, procedimentalizadas e acríticas.

³⁶ Termo retirado de Banks (2004).

O *accountability* deve ser aplicado com ponderação, podendo ser visto como um instrumento que contribua para boas práticas profissionais e para aumentar a qualidade do serviço, mas que não os domine. É possível que se esta abordagem for implementada no seu extremo tenha mais contributos negativos do que positivos quer na prática e identidade profissional dos assistentes sociais, como na organização das comissões e que na defesa do superior interesse das crianças. Igualmente salienta-se que o *accountability* pode assumir diversas faces dependendo da motivação para o qual foi aplicado.

Como perspetiva para futuras investigações, considera-se importante analisar de que forma o *accountability* é abordado na formação académica de Serviço Social, pela hipótese de se poder encontrar ou não correlação entre o conteúdo lecionado e o desconhecimento do conceito. Seria pertinente como objeto de investigação, analisar a relação entre assistente social o utilizador de serviços e o *accountability*. Uma última sugestão, prede-se com a inatividade da comissão alargada e de os próprios profissionais e qual o fator que os leva a desresponsabilizarem-se do compromisso ético que é tão somente o superior interesse da criança.

Espera-se com este estudo ter contribuído para reafirmar a importância do *accountability* no desempenho profissional, na qualidade dos serviços e das suas respostas. Pretendeu-se também reforçar as teorias e estudos de alguns autores que têm contribuído para o desenvolvimento do conceito de *accountability* e da sua operacionalização, principalmente no Serviço Social. No entanto, é um tema que fica em aberto e onde ainda há muito a explorar.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John (2003) “Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice””, *Word Development*, 32 (3) 447-463
- Almeida, João Ferreira de e Almeida José Madureira Pinto (1975) “Teoria e investigação empírica nas ciências sociais”, XI (42/43) 364-445
- Amaro, Inês (2012), *Urgência e Emergências do Serviço Social – Fundamentos da profissão na contemporaneidade*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Banks Sarah (2002), “Professional values and accountability”, Lena Dominelli e Malcolm Payne (orgs.), *Critical Practice in Social Work*, New York, Palgrave Macmillian
- Banks, Sarah (2013) “Negotiating personal engagement and professional accountability: professional wisdom and ethics work”, *European journal of social work*, (online), 16 (5) 587-604 Disponível em <https://doi.org/10.1080/13691457.2012.732931>
- Banks, Sarah (2004), *Ethics, Accountability and the Social Professions*, New York, Palgrave Macmillan
- Banks, Sarah e Robin Williams (2005), “Accounting for ethical difficulties in social welfare work: issues, problems and dilemmas”, *British journal of social work*, (online), 35 (7) 1005-1022 Disponível em <http://dx.doi.org/10.1093/bjsw/bch199>
- Bardin, Laurence (1997), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70
- Benjamin, Lehn. (2012), “Nonprofit Organizations and Outcome Measurement: From Tracking Program Activities to Focusing on Frontline Work”. *American Journal of Evaluation*, 33(3) 431-447
- Berelson, Bernard (1952), *Content Analysis in Communications Research*, Glencoe, Ill.: The Free Press
- Betts J. (1993), *The Influence of Bureaucracy and Managerialism on the Supervision of Child Protection Work*, M.A. dissertation, Uxbridg, Brunei University
- Bogdan, Robert e Sari Biklen ([1991]1994), *Investigação qualitativa em educação – Uma Introdução à Teoria e aos Metodos*, Porto, Porto Editora (Traduzido para a Língua Portuguesa)
- Borrero, Michael, Pricilla Martens e Gretchen Gubelman Borrero, (1979), "Toward a Theory of Accountability", *The Journal of Sociology & Social Welfare*, (online), 6 (6) 876-894. Disponível em <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol6/iss6/11>
- Branco, Francisco e Amaro, Branco (2011) “As práticas do “Serviço Social activo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa”, *Serviço Social e Sociedade*, (online), 108 656-679. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000400005>
- Buriolla, Marta (1996), *Supervisão em Serviço Social – O supervisor, sua relação e seus papeis*, São Paulo, Cortez editor
- Byford, Ian MacDonald Aubery (1994), *Discretion and Accountability - a Professional Bureaucracy*, Dissertação de Doutoramento em Filosofia, Department of Government, Brunel University
- Cameron Kathryn (2010), “Social Work Practice and Accountability” (ver qual o livro do capítulo)
- Campos, Anna Maria (1990), “Accountability: quando podemos traduzi-a para o Português?”, *Revista Administração Pública*, 24 (2) 30-50
- Campos, Raquel (2004), *A Ética e as Organizações da Sociedade Civil – A questão da prestação de contas (“accountability”) no terceiro sector*, comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 16, 17 e 18 de setembro, Coimbra.

- Carmo, Hermano e Manuela Malheiro Ferreira (2008), *Metodologias da Investigação- Guia para Auto-Aprendizagem*, Lisboa, Universidade Aberta (2ª edição)
- Carvalho, Maria Irene (2012), “Supervisão em Serviço Social, percurso para o desenvolvimento profissional e pessoal: um estudo exploratório”, *Locus Soci@l*, *Política Social & Sociedade*, 1 (4) 46-65
- Clack, Chris (2002), *Social Work Ethics: Politics, Principles and Practice*, Basingstoke, Palgrave macmillan
- Clark, Chris (2005), “The desprofessionalisation thesis, Accountability and Professional Character”, *Social Work & Society*, 3 (2)
- Chadwick, Ruth (1997), “The Futures of Professional Ethics”, *Ethical Perspectives*, 4 (2), 291-297
- Cornwall, Andrea., Henry Lucas e Kath Pasteur (2000) Introduction: Accountability through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector. *IDS Bulletin* 31(1), 1-13
- Dodds, Imelda (2003), “A contemporary framework for the accountability of social workers practice”, comunicação apresentada na *Inauguration of The Social Workers Registration*, 5 de novembro, New Zealand
- Dominelli, Lena (2002), *Anti-oppressive Social Work Theory and Practice*, New York, Palgrave macmillan
- Dominelli, Lena e Margaret Holloway, (2008), “Ethics and Governance in Social Work Research in the UK”, *The British Journal of Social Work*, (online), 38 (5) 1009–1024. Disponível em <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm123>
- Ebrahim, Alnoor (2003), “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, *World Development*, 31 (5) 813-829
- Faleiros, Vicente de Paula (2009), “Uma experiência de supervisão na área psicossocial: desafios teórico-práticos”, *Revista Katálysis*, 12 (2), pp.258-267
- Ferreira, Jorge (2012) *Serviço Social e o modelo de Bem-Estar para a Infância*, Quis Juird
- Flick, Ume (2009), *Desenho da Pesquisa Qualitativa*, Porto Alegre, Artmed
- Fortin, Marie-Fabienne (1999), *O Processo de Investigação- da Concepção à realização*, Loures, Lusociência- Edições Técnicas e Científicas, Lda.
- Fry, Ronard (1995), “Accountability in organizational life: problem or opportunity for non-profits?”, *Nonprofit Management and Leadership*, 6 (2), 181-195
- Gibsona, Katherine, Gina Samuelsa e Julia Pryceb (2018), “Authors of accountability: Paperwork and social work in contemporary child welfare practice”, *Children and Youth Services Review*, (online), 85 43-52. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.12.010>
- Gil, António Carlos (2008), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, São Paulo, Atlas S.A (6ª edição)
- Grant, Ruthw e Robert O.Keohane (2005), “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, 99 (1) 29-43
- Holdsworth, D. (1994) “Accountability: the obligation to lay oneself open to criticism”, in R. Chadwick (ed) *Ethics and the professions*, Aldershot: Avebury.
- Hood, Christopher (1991),” A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69
- Jessen, Jorunn Theresia (2015), “Public governance-constraints and challenges for social work practice”, *Journal of Comparative Social Work*, 2
- Kandushin, Alfred e Daniel Harkness (2002), *Supervision in Social Work*, Columbia University Press (4ª edição)

- Kearns, Kevin (1996), *Managing for accountability – Preserving the public trust in public and Nonprofit Organizations*, Jossey, Bass Publishers
- Kline, Roger e Michael Preston-Shoot (2012), *Professional Accountability in Social Care Health: Challenging Unacceptable Practice and its Management*, California, Sage Publications inc.
- Lakatos, Eva e Marina Marconi (2003), *Fundamentos da Metodologia Científica*, São Paulo, Atlas
- Lindberg, Staffan (2003), “Mapping accountability: core concept and subtypes”, *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2) 202-213
- Lipsky, Michael ([1980] 2019), *Burocracia de Nível de Rua – Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos*, Brasília, ENAP. Tradução para a Língua Portuguesa.
- Mainwaring, Scott (2003), “Introduction: Democratic Accountability in America Latina”, Scott Mainwaring e Welna Christopher (orgs.), *Democratic Accountability in America*, New York, Oxford University Press
- McDonald, Dona *et. al.* (2015) “Ethical Professional Writing in Social Work and Human Services”, *Ethics and Social Welfare*, (Online), 9 (4), 359-374. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17496535.2015.1009481>
- Mill, John Stuart (1865), *Considerations on representative government*, London, Longman, Green, Longman, Robertes e Green (3ª edição).
- Morshe (1982) *Democracy and the Public Service*, United State of America, Oxford University Press (2ª edição)
- O’Donnell, Guilherme (1998), *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, Lua Nova, 44,27-54
- Parrott, Lester, (2010), *Values and Ethics in Social Work Practice*, Learning Matters (2ª edição) (Edição Original, 2006)
- Payne, Malcolm (2002), “Management”, Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (orgs.), *Critical Practice in Social Work*, New York, Palgrave Macmillian
- Pellegrino, Edmund, Mark Siengler e Peter Singer (1991), “Future Directions in clinical Ethics”, *The Journal of clinical Ethics*, 2
- Pollack, Daniel (2009), “International Legal Note – Legal Risk, Accountability and Transparency in Social Work”, *Interneconal Social Work*, 52 (6) 837-842
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhoudt ([1998]), “Manual de Investigação em Ciências Sociais”, em *Trajetos*, 17, Lisboa, Gravida (2a edição) (Tradução na Língua Portuguesa)
- Ruela, Andreia (2013), *Accountability em Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo exploratório*, Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra
- Ruela, Andreia e Cristina Albuquerque (2015) “Intervenção Social e Processos de Accountability: Como conciliar Interesses e expectativas entre diferentes Stakeholders”, *Intervenção Social*, 42/45, 137-155
- Schedler, Andreas (1999) “Conceptualizing Accountability” em Andreas Shedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner (orgs.), *The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishera, Inc.
- Sung, Kyu-taik (1984), “Social Workers’ Attitudes Towards Public Accountability” *Interneconal Social Work*, (online), 27 (3) 46-54. Disponível em <https://doi.org/10.1177/002087288402700307>
- Sawyers, Lynda (2016), “Finally accountable? Social work and the Community Investment Strategy”, *Aotearoa New Zealand Social Work*, 28 (2), 32–39

- SavoieZajc, Lorraine (2009) “L’entrevue Semi-dirigée”, Benoît Gauthier (org.), *Recherche Sociale de la Problématique à la Collete Des Données*, Québec, Presses de l’Université du Québec
- Schedler, Andreas (2004), *Que és la rendición de cuentas?*, 03 Caudernos de Traparencia, Instituto Federal de Acceso a la Informacion Pública
- Schmitter, Philippe, Political Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms, comunicação apresentada no Istituto Universitario Europeo, janeiro de 2007, Firenze
- Shaldlow, Steve (1995) “Confidentiality, accountability and the boundaries of client–worker relationships”, em Richard Hugman e David Smith (orgs.), *Ethical issues in social Work*, London, Routledge
- Smulovitz, Catalina e Enrique Peruzzotti (2003), “Societal and Horizontal Controls: Two Caes of a Fritful Relationships”, Scott Mainwaring e Welna Christopher (orgs.), *Democratic Accountability in America*, New York, Oxford University Press
- Thomas, Mike (2013), “Accountability”, em Worrnsley, Aindain *et,al* (orgs.), *Key Conpects in Social Work Practice*, London, SAGE Publication Ltd.
- VILELAS, José (2009), *Investigação: o processo de construção do conhecimento*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Walker Peter (2002), “Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations”, *Social Policy & Administration*, 36 (1), 62-75
- Webb, Shephen (2006), *Social Work in a Risk Society – Social and political Perpectives*, california, Palgrave macmillian
- Welbourne, Penelope (2010) “Accountability”, em Lesley –Ann Long, Jeremy Roche e Debbie Stinger (orgs.), *The Law and Social Work –Issues for Practice*, London, Palgrave (2a edição) (Edição original, 2001)
- Xavier, Roberto (2011), *Accountability e as Múltiplas Abordagens: um Balanço Teorico*, comunicação apresentada no XXXV Encontro da ANPAD, 4 a 7 de setembro, Rio de Janeiro

FONTES

Lei de Protecção da Infância, 27 maio, 1911

Lei n.º 147/99, de 01 de setembro, 1999, Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo- Diário da República

Decreto-lei n.º 98/98, de 18 de abril, 1998, Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco – CNPCJR

Decreto-lei n.º 159/2015, 10 de agosto, 2015, Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Protecção das Crianças e Jovens – CNPDPCJ

Outros Documentos

Relatório Anual da Avaliação da Atividade das CPCJ (2019). Disponível em: <https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2019/e168c7fb-ddc8-4524-ba20-9511d8a5ae27>

ANEXOS

ANEXO A- CONSENTIMENTO INFORMADO

CONSENTIMENTO INFORMADO

O presente estudo surge no âmbito do mestrado em Serviço Social, a ser lecionado pela Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

O estudo supracitado foca-se nas práticas e construção identitária profissional dos Assistentes Sociais inseridos em contexto de Comissão de Proteção de Crianças e Jovens – CPCJ.

Os objetivos gerais, do estudo em epígrafe, prendem-se na necessidade de entender a que abordagens de *accountability* os Assistentes Sociais estão sujeitos na sua prática profissional e que alterações, com o uso desta prática, podem surgir na intervenção em contexto de CPCJ. Simultaneamente pretende-se analisar qual o impacto dos processos de *accountability* na prática e identidade dos profissionais de Serviço Social e do próprio serviço prestado pelas CPCJ's.

Poderão ser utilizados excertos da entrevista prestada, para melhor fundamentação dos resultados do estudo, sendo o anonimato dos entrevistados devidamente assegurado.

A participação no estudo é estritamente **voluntária**: pode escolher livremente participar ou não participar. Se tiver escolhido participar, pode interromper a participação em qualquer momento sem ter de prestar qualquer justificação. Não existem riscos significativos expectáveis associados à participação no estudo.

A entrevista será de carácter estruturado, existindo a possível da consulta do guião de entrevista, antes da realização da mesma, caso o entrevistado assim o entenda.

Para eventuais esclarecimentos ou outros assuntos relacionados com o estudo em epígrafe, por favor contactar a investigadora responsável, Tatiana Soares, pelo e-mail tatiana.1996.outubro@hotmail.com.

Declaro ter compreendido os objetivos propostos pela investigada, tendo-me sido dada oportunidade de fazer todas as perguntas sobre o presente estudo e para todas elas ter obtido resposta esclarecedora, pelo que aceito nele participar.

Consinto a gravação/não gravação (riscar o que não interessa) da referida entrevista.

_____ (local), ____/____/____ (data)

Nome: _____

Assinatura: _____

ANEXO B- GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ASSISTENTES SOCIAIS

Guião de entrevista

I – Caracterização do Entrevistado (a)

- 1) Idade
- 2) Habilitações Literárias
- 3) Exerce atualmente funções numa CPCJ? Qual o Cargo/funções que ocupa?
- 4) Se não exerce atualmente a funções numa CPCJ, diga quanto tempo exerceu?

II – Experiência profissional nas CPCJ's

- 1) Qual a sua perceção sobre exercício e as funções dos Assistentes Sociais nas CPCJ's?
- 2) Quais os principais desafios que sente na sua prática profissional?
- 3) Que potencialidades identifica nas CPCJ's que considera poucos exploradas?
- 4) Considera que os assistentes sociais conseguem encontrar um espaço estratégico, no sistema da comissão, para influenciar/alterar as políticas da infância?

III – Organização das entidades

- 1) Concorda com a estruturação das CPCJ's (a forma como estão organizados os patamares Comissão Nacional – Comissão Regional – CPCJ Alargada e Restrita) e a relação entre os mesmos? Porquê? E o que mudaria?
- 2) O que pensa sobre a supervisão prestada pela Comissão Nacional, mais especificamente pela Comissão Regional, e pela interlocutora do Ministério Público?
- 3) Considera suficiente o tipo de avaliação/monitorização se faz sobre as Comissões? Entende que deveria haver alterações? Qual a sua sugestão?

IV – Accountability na prática dos assistentes sociais

- 1) O que é para si o conceito de *Accountability*?
- 2) Como considera que os sistemas de *Accountability* se aplicam e manifestam na prática profissional dos assistentes sociais?

3) Que impacto tem o tipo de funcionamento/intervenção do sistema das comissões na imagem profissional e na identidade dos assistentes sociais?

4) Refletindo sobre o que temos explorado nesta entrevista, como sente a sua prática nas CPCJ's face às expectativas que criou quando veio para esta área e à realidade do quotidiano profissional?

5) Considera-se um profissional accountable, porquê?

V - COVID- 19 (Caso ainda se encontre a exercer funções numa comissão)

1) Com o surgimento do COVID-19, as respostas sociais e os próprios profissionais tiveram de se reorganizar e se reinventar. O que destaca desse momento? Como é que foi assegurado o superior interesse da criança, no período de estado de emergência?

2) Confrontou-se com dilemas éticos consequentes da reorganização das instituições para fazer face às medidas de prevenção ao COVID-19? Quais?

3) Que tipo de acompanhamento/orientação/monitorização foi prestado pela Comissão Nacional? Qual a sua perceção sobre esse acompanhamento?

4) Que estratégias de prevenção futura estão a ser criadas?

ANEXO C- GRELHA DE ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Categorias	E.A	E.B	E.C	E.D	E.E	E.F	E.Ex.
I- Caracterização do Entrevistado							
Idade							
Habilitações Literárias							
Exerce atualmente funções numa CPCJ? Anos de experiência. Qual o Cargo/funções que ocupa?							
II – Experiência profissional nas CPCJ's							
Perceções das funções dos assistentes sociais nas CPCJ's							
Desafios sentidos na sua prática profissional							
Potencialidades das CPCJ's pouco exploradas							
Espaço estratégico para influenciar/ alterar as políticas da infância							
III – Organização das entidades							
Opinião sobre a estruturação das CPCJ's							
Supervisão prestada (Comissão Nacional, regional e Ministério Público)							
Tipo de avaliação/monitorização feita sobre as comissões							
IV – Accountability na prática dos assistentes sociais							
Conceito de Accountability							
Como consideram que os sistemas de Accountability se aplicam na prática profissional							
Impacto do funcionamento/intervenção das CPCJ's imagem profissional e na identidade dos assistentes sociais							
Perceção da prática face às expectativas							
É um profissional accountable							
V - COVID- 19 (Caso esteja a exercer funções numa comissão)							
Impacto do COVID-19 no funcionamento das CPCJ's							
Surgimento de dilemas éticos							
Acompanhamento/orientação/ monitorização foi prestado pela Comissão Nacional							
Estratégias de prevenção futura							

ANEXO D- ESTRUTURA DAS CPCJ's

Comissão Alargada
Um representante do município
Um representante da segurança social
Um representante dos serviços do Ministério da Educação
Um representante do Ministério da Saúde
Dois representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social ou outra na área da infância e juventude, sendo um de <u>carácter não residencial e outro de residencial</u>
Um representante do organismo público competente em matéria de emprego e formação profissional
Um representante das associações de pais
Um representante das associações ou outras organizações privadas dirigidas à infância e juventude
Um representante das associações de jovens
Um representante de cada força de segurança
Quatro cidadãos eleitores
Os técnicos que venham a ser cooptados pela comissão

Comissão Restrita³⁷
Um representante do município
Um representante da segurança social
Um representante dos serviços do Ministério da Educação
Um representante do Ministério da Saúde
Outros elementos que integrem a comissão alargada e sejam aprovados pela mesma, incluindo elementos de apoio técnico .

³⁷ As comissões restritas, obrigatoriamente, devem funcionar em número ímpar e não inferior a cinco elementos (20º art.) LPCJP