

O Serviço Social e a tomada de decisão na jurisdição de menores em Portugal. Uma reflexão sobre o papel da racionalidade

Social work and the decision-making in the jurisdiction of minors in Portugal.
A reflection on the role of rationality

Gonçalo Mota¹
Cristina Pinto Albuquerque²

Resumo

Este artigo procura compreender se o assistente social no âmbito da intervenção nos processos judiciais de promoção e proteção em Portugal faz uso do julgamento profissional de forma livre, observando por um lado, a importância do processo de tomada de decisão e dos modelos de pensamento que o suportam e por outro, o contexto onde este profissional intervém. Assim, podemos observar a obrigação do Serviço Social em cumprir com orientações e normas, pautadas pelo excesso de procedimentos, fundadas numa lógica burocrática, impostas pelas organizações e materializadas em manuais de procedimentos, enquanto recurso obrigatório para a elaboração, nomeadamente, das informações e relatórios sociais, limitando assim aquele que é seu o espaço de decisão. Ao assistente social é exigido que a sua tomada de decisão se fundamente, necessariamente, num pensamento racional objetivo, suportado em evidências, que seja capaz de inviabilizar o contraditório, por parte dos outros sujeitos processuais.

Palavras-Chave: Serviço Social; Tomada de decisão; Jurisdição de menores.

Abstract

This article aims to clarify whether the social worker, when intervening in judicial processes of promotion and protection in Portugal, uses professional judgement in an autonomous way, observing on one hand, the importance of the decision-making process and the models of reasoning that support it, and on the other hand, the context where this professional intervenes. We can therefore observe the Social Work obligation to comply with guidelines and norms, oriented by an excess of procedures, based on a bureaucratic logic, imposed by the organizations, and materialized in handbooks of procedures, as a mandatory resource for the elaboration of the social information and social reports, consequently limiting the space for decision-making. It is required to the social worker that the decision-making must be necessarily based on an objective rational thought, supported by evidence, capable of preventing the contradictory, by the other procedural individuals.

Keywords: Social Work; Decision-making; Jurisdiction of minors.

Introdução

O assistente social que atua no âmbito dos processos judiciais de promoção e proteção em Portugal, promove decisões difíceis em contextos de incerteza, pautados por diversas circunstâncias que interferem na dinâmica do seu processo de pensamento e consequente tomada de decisão. A compreensão do julgamento profissional do assistente social é por isso uma questão relevante, que implica que seja percebida para além da sua

¹ Instituto Politécnico de Viseu

² Universidade de Coimbra

ação técnica-operativa, devendo ser formulada de acordo com uma dimensão cuja extensão, permita uma análise sobre os fatores que influenciam todo este processo.

Argumentamos neste artigo, que o julgamento profissional do assistente social é influenciado pelo seu contexto organizacional e pelas abordagens burocráticas racionais que condicionam o recurso aos modelos de pensamento, restringindo assim a sua capacidade para a tomada de decisões.

Para justificarmos o nosso argumento, realizámos uma análise teórico-conceptual que, num primeiro momento pretende definir o que é o processo de tomada de decisão do assistente social, assim como os principais fatores que influenciam o seu julgamento profissional no contexto da proteção de menores, para posteriormente refletirmos sobre os modelos de decisão, aos quais o assistente social recorre no seu contexto de intervenção. Por fim, apoiados no enquadramento teórico, debruçamo-nos sobre a forma como o Serviço Social participa no apoio técnico às decisões das jurisdições, para nas considerações finais, deixarmos um conjunto de reflexões que permitam um maior contributo para o debate sobre este tema.

1. A tomada de decisão do assistente social

A prática do Serviço Social ocorre em contextos difíceis, onde muitas das vezes os profissionais se deparam com informações conflitantes e imprecisas na realização de avaliações complexas. A tomada de decisão do assistente social é entendida assim enquanto “processo consciente (individualmente ou como um exercício corporativo com um ou mais outros) que leva à seleção de um curso de ação entre duas ou mais alternativas” (Taylor, 2012, p.548), que envolve uma simplificação da realidade para melhor compreender os mecanismos essenciais ao contexto em análise.

A preocupação em torno da tomada de decisão do assistente social no âmbito da proteção de menores, decorre da necessidade de correção do desequilíbrio existente entre a elevada procedimentalização do trabalho do Serviço Social, em detrimento da diminuição do seu poder, aquando da realização dos seus julgamentos. Esta abordagem defende que o poder dos assistentes sociais, não deveria ser limitado pelo recurso a abordagens burocráticas racionais (Whittaker, 2018).

Esta mesma ideia foi defendida no relatório de Munro que, ao avaliar os efeitos da reforma implementada em Inglaterra e no País de Gales, no início do século XXI, reconheceu que até então, tanto os profissionais, como os gestores envolvidos na proteção de menores, estavam mais preocupados com a concretização de objetivos do que com a

qualidade do seu trabalho, sustentada na ideia de gestão do seu desempenho promovida pelos responsáveis pela supervisão do trabalho dos assistentes sociais. Este relatório defendia que se deve dar espaço para reconhecer a forma como o desempenho individual é influenciado pelo contexto organizacional, como forma de evitar o cometimento de erros futuros por parte destes profissionais (Munro, 2018), assumindo que o excesso de normatividade associado à prática dos assistentes sociais na proteção de menores para além de diminuir “a responsabilidade profissional por julgamentos e decisões, tem uma consequência indesejada de reduzir a satisfação no trabalho, a autoestima e o senso de responsabilidade pessoal” (Munro, 2011, p. 137).

É assim contrariada a ideia de que seria possível gerir os riscos na proteção de menores, enquanto elementos previsíveis, mas que na verdade apenas resultaram em “altos níveis de organização, profissional e pessoal, ansiedade, expectativas irrealistas, difamação dos media e a preocupação política sobre a qualidade da prática de proteção da criança” (Horwarth, 2011, p.1072).

As avaliações dos assistentes sociais são equacionadas mediante fatores de risco e proteção da família e da criança, bem como pela observação do potencial de mudança, que envolve a procura de um equilíbrio necessário entre estas dimensões e as possíveis consequências negativas da tomada destas decisões.

Este julgamento, nomeadamente enquanto dimensão desejavelmente reflexiva, determina a evidente gestão do risco por parte dos assistentes sociais, através da análise da informação que comprova ou não, a existência de determinadas evidências (Hayes & Spratt, 2014). Observa-se, então, que a tomada de decisão é influenciada pelo sentimento de culpa, quando algo de errado acontece e enquanto preocupação para os profissionais e organizações, representando uma limitação sobre o comportamento, nomeadamente dos assistentes sociais, bem como a desconfiança sobre os sistemas organizacionais que fomentam a aversão ao risco (Leonard & O’Connor, 2018).

A tomada de decisão não se pode, por isso, desligar de uma dimensão ética que deve ser entendida enquanto componente essencial da prática do Serviço Social, isto porque os assistentes sociais, ao intervirem, lidam com questões que na sua essência estão relacionadas com direitos individuais, o bem-estar, o controlo, bem como com uma equação difícil entre direitos, responsabilidades e interesses, das pessoas com quem trabalham (Osmo & Landau, 2001). Assim, o julgamento ético pressupõe, por um lado uma abordagem sobre as regras/princípios, que observa os dilemas éticos de acordo com uma perspetiva jurisprudencial, colocando o foco de análise da decisão, baseada em factos

e fundamentado em regras e princípios definidos, por outro lado, uma abordagem personagem/estrutura, que envolve a exploração das causas, objetivos e emoções e por fim, uma abordagem que se pressupõe a análise conforme as crenças/ideais, que avoca o significado dos sentidos da pessoa e qual o seu desígnio mais profundo (Osmo & Landau, 2001).

Muitas vezes, quando se discute o alcance do julgamento profissional e do processo de tomada de decisão no Serviço Social, esta análise acaba por estar relacionada, quase invariavelmente, com casos que envolvem crianças e a sua retirada às famílias, mesmo que não esteja associada a uma decisão manifesta do assistente social, este profissional, determina, através do seu julgamento, a definição dos cursos de ação que vão influenciar, mesmo que indiretamente, uma decisão final (Taylor & Whittaker, 2018).

Isto significa que só é possível entender a decisão humana, conhecendo quem e em que contexto é tomada essa decisão, ao mesmo tempo que se deve compreender aquela que é a cultura de gestão no Serviço Social já que a capacidade de julgamento do assistente social parece ser fortemente influenciada pela legislação e regulamentação organizacional em que os profissionais apresentam pouca liberdade para julgar e se sentem impelidos a impor prioridades que contrariam a abordagem à situação de risco (Taylor & Whittaker, 2018).

Esta mesma ideia é sublinhada pelas famílias quando observam a forma como os assistentes sociais conduzem os processos no âmbito da proteção de menores, considerados como excessivamente formalistas e centrados no cumprimento de procedimentos previamente definidos. Esta perspetiva anula muitas vezes a importância das características pessoais dos próprios profissionais, como o respeito, a flexibilidade e a justiça, assim como as suas competências profissionais, que acabam por colidir com as limitações provocadas pelas questões estruturais e organizacionais dos serviços, nomeadamente relacionadas com o elevado volume de trabalho, assim como as obrigações burocráticas associadas à prática profissional. Esta rigidez das normas e dependência hierárquica não impedem, no entanto, que neste contexto específico se considere que os assistentes sociais, ao contrário do que seria expectável face à influência das organizações no seu trabalho, detêm um poder quase absoluto sobre o processo de decisão, fazendo uso, muitas das vezes, de normas legais mais duras na sua intervenção, assumindo “uma posição superior e os pais uma posição inferior” (Corradini & Panciroli, 2021, p.474).

O poder dos assistentes sociais que trabalham no âmbito da proteção de menores é assim pautado pela desigualdade entre estes e as famílias das crianças, sendo que o Serviço Social está imbuído de um poder que fomenta esse mesmo desequilíbrio, em que são os próprios pais que percebem que não é possível gerar uma harmonia, muito menos uma parceria equitativa entre as diferentes partes destes processos. Esta questão está bem patente no facto de, mesmo quando os pais percebem que os profissionais estão a usar o seu poder como forma de apoio, estes manterem-se receosos e atentos, face a esse seu potencial, que podendo assumir uma forma coerciva ou penalizadora, se pode virar a qualquer momento contra eles (Dumbrill, 2006).

A questão do poder é um tema latente na relação entre o assistente social e as famílias com quem intervém, na medida em que o medo por parte dos pais, influencia à partida uma ação, que deveria ser pautada por uma abordagem mais sensível, em prol de boas relações e estilos interpessoais de trabalho, fundados no respeito e solidariedade e pelo uso criterioso desse domínio, na tomada de decisão (Davies, 2011).

A procura deste equilíbrio necessário entre procedimentos, avaliação estruturada e o julgamento, assumiu uma importância clara, sobre a forma como deve ser fundamentada a tomada de decisão centrada na criança, colocando o foco sobre a área emocional, tanto na avaliação das competências parentais como dos próprios profissionais (Houston, 2016). Mas, na verdade, e conforme já observámos neste artigo, os limites impostos ao assistente social, no âmbito da proteção de menores, traduzem-se na mais evidente opção por uma solução técnico-racional que procura desenvolver decisões mais objetivas, mas que implicam uma categorização e quantificação em contexto de risco, através de instrumentos específicos, em que são os próprios profissionais a argumentar não serem possíveis adequar à prática quotidiana (Whittaker, 2018).

Assim, os processos de julgamento até à tomada de decisão representam diferentes tensões, que vão desde a ponderação de fatores como são as políticas de institucionalização, passando pelo conhecimento de facto do caso e as evidências, que acabam por justificar as intervenções mais adequadas e sobre quais os valores a proteger: a criança ou a garantia da unidade familiar. Certo é que, do julgamento à tomada de decisão, não se devem ignorar, aquelas que são “as características pessoais dos assistentes sociais, como preconceitos, personalidade, valores e temperamento” (Benbenishty, Davidson-Arad, López, Devaney, Spratt, Koopmans, Knorth, Witteman, Del Valle, & Hayes, 2015, p.70).

Por conseguinte, durante o processo de tomada de decisão, o assistente social identifica os possíveis cursos de ação e elabora expectativas para cada um destes planos, ponderando igualmente as consequências associadas aos seus resultados. Este é um processo central para a prática do Serviço Social, num contexto em que a tomada de decisão é influenciada por fatores pessoais e organizacionais, que implicam a capacidade do profissional em recolher, analisar e organizar as informações necessárias, num determinado processo (Bortoli & Dolan, 2015).

Há ainda quem defenda a ideia de que a promoção de decisões que decorrem da análise de situações críticas, justificam a necessidade de promover uma maior coerência entre a dimensão individual e organizacional que só poderá ser assegurada, se integrada numa estrutura fundada numa gestão hierárquica, enquanto processo essencialmente burocrático, embora se admita a obrigação, dos assistentes sociais, de exercerem o seu julgamento, para a tomada de decisão (Rustin, 2004).

O processo de tomada de decisão do assistente social na proteção de menores é assim pautado pela complexidade da sua interação entre as diferentes dimensões dos contextos onde intervém, que fazem com que o seu julgamento seja construído, de acordo com uma lógica de gestão de riscos, limitado pela cultura burocrática racional vigente e pela perspetiva gestionária sobre a ação do Serviço Social, influenciada de forma permanente pelas dimensões e competências éticas e pessoais deste profissional.

2. O Serviço Social entre a intuição e a racionalidade

A dificuldade dos assistentes sociais em conseguirem justificar as suas decisões, sustentam uma discussão que vai para além da análise da sua capacidade de argumentação, sendo que o desafio está em procurar alternativas a uma abordagem burocrática racional, assente no pressuposto de que as pessoas tomam decisões de forma lógica, consciente e coerente e que este acaba por ser um processo deliberado, que decorre da observação de várias opções, do cálculo dos seus benefícios e riscos (Whittaker, 2018).

A questão está, por isso, na hipótese de se promover uma compreensão mais assertiva sobre como se atinge determinada decisão, explicando a forma como se concretizou o processo de pensamento.

Para isso, o assistente social poderá recorrer a diferentes modelos de decisão, enquanto instrumentos de apoio à sua intervenção profissional, partindo da premissa de que a tomada de decisão pressupõe o recurso a um sistema duplo constituído pelo raciocínio intuitivo (Sistema 1) e o raciocínio analítico ou racional (Sistema 2).

Neste modelo, o pensamento intuitivo atua de forma rápida e automática, sem esforço e de forma involuntária. O pensamento analítico, por outro lado, é controlado e capaz de realizar tarefas mentais complexas, exigindo um esforço considerável, como disso são exemplo os cálculos matemáticos. Mas na verdade, a tendência vai no sentido de nos identificarmos mais com o Sistema 2, pois este representa o que é consciente e racional, e por isso mesmo, onde se fundam as nossas crenças e escolhas, bem como a decisão do que pensar e o que fazer. No entanto, o Sistema 1, descrito como contendo as sensações e sentimentos que surgem sem qualquer esforço, são na verdade, as principais fontes das crenças explícitas e escolhas deliberadas do Sistema 2. Este processo é explicado, pelo facto das operações automáticas do Sistema 1 gerarem ideias padronizadas e complexas, mas apenas o Sistema 2, de forma mais lenta, conseguir construir pensamentos de forma ordenada e em etapas, assumindo assim o controlo do pensamento, anulando os impulsos e associações livres do Sistema 1 (Kahneman, 2011).

No sistema duplo as respostas intuitivas são consideradas enquanto potencialmente incorretas e por isso, precisam de ser controladas e por vezes corrigidas, podendo ser este o principal fator que poderá levar as pessoas a pensar de forma mais negativa sobre o Sistema 1. Na verdade a maioria das pessoas que tem a tendência de aderir às respostas do Sistema 1, não consideram que essa resposta de natureza intuitiva careça de correção, assumem antes que “a deliberação está meramente na correção de intuições errôneas” (Bago & Neys, 2019, p.290).

A intuição, geralmente identificada com o inconsciente e vulgarmente entendida como integrando o funcionamento emocional, está, no entanto, longe de ser considerada irracional, na medida em que esta se funda na capacidade humana de utilizar experiências passadas como forma de conduzir as respostas às novas situações com as quais nos deparamos (Helm, 2011).

Este modelo de decisão baseado no reconhecimento, funda dois processos “a forma como os decisores avaliam a situação para reconhecer que curso de ação faz sentido e como avaliam esse curso de ação imaginando-o” (Klein, 2017, p. 41). Através desta abordagem, os profissionais mais experientes observam determinados padrões e quando começam a encontrar elementos coincidentes, tendem a ser impelidos a procurar mais indícios que corroborem determinada leitura da situação.

Este modelo concentra-se, assim, na forma como se toma a decisão e avalia a situação, considerando-a ou não familiar e não apenas na comparação de opções. Desta forma, os cursos de ação podem ser avaliados rapidamente, imaginando-se como serão

executados, isto porque quem decide, geralmente, procura a primeira opção viável que pode encontrar e não, a melhor opção, evitando assim que se gere uma grande variedade de opções, que confirmem que obterão uma boa decisão. Desta forma e à medida que se tomam decisões, acumulam-se experiências, construindo assim um conjunto de conhecimentos e de padrões reconhecidos (Klein, 2017).

Esta forma de pensamento, que se centra muitas vezes na oposição entre, por um lado, o raciocínio fundado na intuição e por outro na racionalidade, foi entendido também, como sendo possível a sua conciliação, no que foi entendido enquanto “continuum cognitivo”, explicado por Helm (2011), apoiado em Hammond. Este modelo de pensamento, conjuga modos de racionalidade diferentes, preconizando os diferentes níveis de intuição e análise, na forma como as pessoas produzem os seus próprios julgamentos que estão relacionados com as exigências inerentes a essa mesma tarefa.

Por princípio, e de acordo com o modelo de Hammond, as tarefas que induzem o pensamento intuitivo são aquelas que são pautadas por uma multiplicidade de indícios que só por si, são bastante falíveis, pois podem ou não representar indicadores concretos, sendo que o fim desse “continuum cognitivo”, são as tarefas que induzem o raciocínio analítico, já que estas pressupõem “mais tempo para fazer o julgamento e há um reconhecido modelo de organização do julgamento” (Helm, 2011, p.896).

No entanto, a tomada de decisão no âmbito da proteção de menores está eminentemente centrada no pensamento intuitivo, por muito que exista a tendência em se procurar a resposta certa, fundada na mais profunda das evidências, a verdade é que neste contexto, a intuição ainda é considerada uma forma de racionalidade, embora subsista a tendência de a considerar uma fonte de potenciais falhas.

Assim, podemos considerar que as formas de decisão analítica estão relacionadas com modelos de compreensão, enquanto as abordagens centradas na intuição, procuram modelos psicossociais (Taylor, 2012). Para Bortoli e Dolan, o desenvolvimento ético da tomada de decisão é a melhor forma de concretizar um juízo em ambientes complexos, pois pressupõe a integração do raciocínio analítico e intuitivo (Bortoli & Dolan, 2015).

Desta forma, os modelos de racionalidade psicossocial de tomada de decisão, apresentam-se como estando mais adequados à prática do Serviço Social, já que esta intervenção, nomeadamente no âmbito da proteção de menores, pressupõe a conjugação de conhecimentos, competências e valores profissionais, juntamente com leis, regulamentos e políticas, num contexto onde subsiste o risco e a incerteza. Estes modelos, que podem ser definidos como aqueles que procuram a tomada de decisão de acordo com

categorias conceptuais tanto de natureza cognitiva (psicológica) quanto contextuais (sociológicas), apresentam-se como estando entre os modelos analíticos e os modelos intuitivos. Os modelos de racionalidade psicossocial, associados eminentemente à avaliação e gestão do risco ajudam “a redirecionar a nossa atenção de evitar erros para promover bons processos de tomada de decisão, valorizando igualmente a experiência do profissional assim como o conhecimento da investigação e da teoria (Taylor, 2021, p.2831).

A verdade é que, tanto o pensamento analítico, como o pensamento intuitivo, têm as suas potencialidades e limites e, no caso da análise intuitiva, compreende-se, face à sua importância no âmbito da intervenção na proteção de menores, que uma das formas de contrariar a sua possível falta de fiabilidade, passa pela formação e treino dos profissionais, explorando a decisão baseada somente no reconhecimento (Helm, 2011; Whittaker, 2018).

À pressão existente para alcançar decisões mais acertadas, no âmbito da proteção de menores, ou pelo menos a tentativa de garantir essa mesma ilusão, soma-se o facto do pensamento, como já aqui foi observado, ser determinado por circunstâncias específicas, sejam estas de natureza individual, de contexto ou organizacionais, mas que hoje, quase invariavelmente se focam na necessidade de promover decisões fundadas em evidências.

Assim, a tomada de decisão resulta da confluência de diferentes dimensões que concorrem para essa decisão, naturalmente complexa. Este é um processo sobre o qual parece existir uma prevalência do recurso ao conhecimento organizacional e prático por parte do assistente social, em detrimento de outras fontes de conhecimento quando relacionadas com a tomada de decisões excessivamente protecionistas. Na verdade, são os próprios profissionais a reconhecer que na sua prática não estão cientes da utilização do conhecimento, nomeadamente quando recorrem a resultados de investigações ou de teorias para apoiar as suas próprias decisões. O recurso a um conhecimento mais simplificado e de mais fácil compreensão que ignora o conhecimento alternativo poderá produzir decisões automáticas e irrefletidas ao invés de promover decisões mais ponderadas e informadas (McCafferty, 2020).

O debate sobre o recurso ao conhecimento para a tomada de decisão, por parte do Serviço Social, concentra-se muitas vezes na temática das *evidence based practice* e na forma como esta abordagem favorece a atuação dos profissionais, existindo um consenso de que os assistentes sociais raramente recorrem a evidências empíricas para justificar a sua tomada de decisão, optando, em vez disso, por socorrer-se de experiências pessoais e

outras que decorrem do contexto profissional, bem como pelo seu conhecimento e compreensão do contexto legal e organizacional onde desenvolve a sua prática (McDermott, Henderson & Quayle, 2017).

As críticas à utilização da *evidence based practice* por parte dos assistentes sociais incluem argumentos que vão desde a forma como esta pode limitar o seu pensamento crítico, até à escassez de investigações científicas de Serviço Social, assim como a sua própria relutância em envolver-se na procura de evidências para a prática, já que são os próprios profissionais que acreditam que não têm a experiência, nem capacidades de investigação, nem interesse em fazê-lo (McDermott et. al., 2017).

As *evidence based practice*, são hoje associadas, quase invariavelmente, ao surgimento de políticas neoliberais e de uma nova gestão pública, que procura uma redução de custos de funcionamento e um aumento da sua eficiência e competitividade, à imagem do que acontece no setor privado. Esta perspetiva invoca a necessidade de uma melhor gestão do tempo e da padronização das ações desenvolvidas, por parte, nomeadamente, dos assistentes sociais no âmbito da proteção de menores o que implica inevitavelmente uma diminuição da sua autonomia e automaticamente determina a redução da sua capacidade de julgamento discricionário (Finne, 2021).

A implementação das *evidence based practice*, está associada, inclusivamente, mas não de forma exclusiva, à utilização de manuais e outras práticas padronizadas, centrada na eficiência e na implementação sistemática de intervenções (Finne, 2021). Os profissionais não oferecem qualquer resistência à utilização de manuais ou *check-lists*, estando estes, à partida, mais preocupados com questões como as regras inflexíveis, a padronização de procedimentos e tudo o que possa significar a perda da sua autonomia de julgamento (Carson, Nash & Clift, 2013).

Desta forma, compreender a construção do processo de pensamento dos assistentes sociais, nomeadamente aquando da tomada de decisões no âmbito da proteção da criança, deve ser observado de acordo com os diferentes modelos de pensamento, aos quais este profissional recorre e à forma como conjuga modos de racionalidade diferentes, que funcionam de acordo com uma interação multidimensional, muito para além da intuição e do julgamento analítico, fundada, nomeadamente, numa lógica de tensão entre uma prática, eminentemente padronizada de procura de evidências e a sua capacidade de julgamento discricionário.

3. A tomada de decisão do Serviço Social na jurisdição de menores

Em Portugal, observamos a tomada de decisão por parte do Serviço Social no âmbito do processo judicial de promoção e proteção, integrada nas Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais (EMAT), enquanto elemento da estrutura do Instituto da Segurança Social (ISS), cujos estatutos foram definidos pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2001 de 7 de dezembro e que através da Portaria n.º 543 - A/2001 aprovou a sua estrutura orgânica e tipificou o modelo dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social.

O Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março que definiu a missão e as atribuições do Instituto da Segurança Social, viria a reforçar na alínea p) do artigo 3.º enquanto atribuição deste instituto, assegurar a assessoria técnica aos tribunais em matéria de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo e tutelar cível.

As EMAT da Segurança Social desenvolvem a sua intervenção de acordo com os princípios orientadores, no âmbito do artigo 4.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), na sua versão atual da Lei n.º 26/2018 de 5 de julho como sejam: o interesse superior da criança e do jovem, a privacidade, a intervenção precoce, a intervenção mínima, o primado da continuidade das relações psicológicas profundas, a prevalência da família, a proporcionalidade e atualidade, a obrigatoriedade da informação, a audição obrigatória e participação, a subsidiariedade e a interdisciplinaridade, que embora não conste enquanto princípio expresso, é intuído ao longo do diploma e entendido enquanto intervenção que deve ter em conta os diferentes saberes e instituições que trabalham no âmbito da proteção, em conjugação de esforços e de forma organizada entre eles (Bolieiro & Guerra, 2014).

Estas equipas que prestam a Assessoria Técnica aos Tribunais (ATT), promovem um apoio técnico às decisões das jurisdições, na fase de instrução do processo ou na fase da execução da medida, acompanhando-a e promovendo, nos termos da Lei, a sua revisão, “através da elaboração de relatórios e informações sociais, na intervenção nas diligências instrutórias, nas audiências, conferências e debates judiciais, no acompanhamento da execução das medidas de promoção e de protecção aplicadas quer em meio natural de vida, quer em acolhimento familiar e colocação institucional” (Montano, 2010, p.113).

A execução do trabalho pelas equipas territorialmente competentes que funcionam de acordo com as competências adstritas ao ISS e pelos normativos em vigor, é entendida como teoricamente sustentada, obrigando ao cumprimento escrupuloso de procedimentos técnicos e operativos, para que se materializem as decisões judiciais, acautelando o

superior interesse das crianças e jovens bem como o das suas famílias, sendo a sua intervenção promovida por um pedido judicial (ISS, 2021a).

Para o ISS, é fundamental que o processo de promoção e proteção garanta a harmonização de procedimentos, assim como a definição da correta articulação entre todas entidades envolvidas no processo de promoção e proteção, bem como no circuito e modo operativo, através da uniformização de procedimentos e conceitos (ISS, 2021a).

Para isso, este organismo público, responsável por enquadrar as EMAT, editou em fevereiro de 2021, um conjunto de manuais, disponibilizados aos profissionais que trabalham no âmbito das ATT e que integram temas que vão desde a organização e arquivo do dossier técnico da ATT, passando pela elaboração e validação de informações e relatórios sociais, até à audição dos técnicos em tribunal, realização de visitas domiciliárias e entrevistas com crianças, jovens e famílias, bem como a concretização da avaliação diagnóstica e o acompanhamento da execução de medida no âmbito da promoção e proteção. Estes manuais, recorrem, de forma evidente, a uma linguagem gestonária, fundamentada em fluxogramas de atividades, processos, referenciais e indicadores, ao mesmo tempo que incluem menções aos interlocutores, formulários e instruções de trabalho, que têm como objetivo ser “um importante instrumento orientador e normalizador da intervenção das equipas na área da ATT” (ISS, 2021a, p.4).

Neste artigo decidimos centrar a nossa análise nas informações e relatórios sociais, que são, por excelência, os instrumentos do Serviço Social, que embora associada a uma ideia burocrática da profissão e que nem sempre é bem acolhida pelos profissionais, acaba por representar, um momento de racionalização e reflexão sobre as práticas do assistente social e uma forma de melhorar a sua intervenção (Lázaro, Rubio, Juárez, Martín & Paniagua, 2007).

A informação social ou relatório social, que promove a análise sobre a situação da criança ou jovem e do seu agregado familiar, pode ser utilizado pelo tribunal, como um meio de obtenção de prova, articulado com outros elementos. Estas informações são solicitadas às equipas específicas designadas pelo Tribunal, com a composição e competências previstas na lei de acordo com o n.º 3 do artigo 59.º nos prazos de 8 e 30 dias respetivamente conforme estipulado no número 1 do artigo 108.º da Lei n.º 147/99 na sua versão atual, com Lei n.º 26/2018 de 5 de julho.

É explicado pela Segurança Social, que as informações ou os relatórios sociais que são elaborados pelas equipas de ATT, têm como destinatários, para além dos magistrados judiciais, outros profissionais, com formação jurídica, nomeadamente advogados e

magistrados do Ministério Público, com interesses e objetivos definidos nos processos de promoção e proteção, que avaliam e elaboram os seus próprios juízos sobre o conteúdo dos mesmos. Sublinha-se que “na maioria das situações, as recomendações e os pareceres contidos nos relatórios são acolhidos pelos magistrados, impondo grande responsabilidade ao técnico” (ISS, 2021b, p.4). Como tal, a informação ou relatório social deve ser elaborado de forma rigorosa e fundamentada, devendo “na medida do possível, e no âmbito das suas competências ir de encontro às necessidades do tribunal contribuindo com um instrumento - a informação/o relatório que melhor auxilie o juiz na tomada de uma decisão” (ISS, 2021b, p.4).

Na verdade, o ISS apela para que os técnicos elaborem as suas informações e relatórios, utilizando um raciocínio lógico/jurídico, explicando que “o juiz subsume o facto à norma, o técnico de ATT subsume o facto que observa à situação ideal e abstrata da vida de uma criança, para dessa comparação retirar uma determinada conclusão” (ISS, 2021b, p.5). Acrescenta que se o afastamento entre estes dois pontos for considerado tolerável, não existirá a intervenção do sistema, mas se entre o facto e a situação ideal distar um determinado limite, deverá ter que existir uma determinada reação, despoletada pelo relatório ou informação remetida para tribunal.

Esta avaliação realizada pelo profissional, deve então ser executada de acordo com “os princípios estruturantes e modelos conceituais e metodológicos de intervenção em ATT” (ISS, 2021b, p.5), assumindo sempre que os relatórios devem ser fundamentados em factos e por isso ser objetivos, devendo evitar-se o recurso a qualquer outra leitura que não aquela que se baseia em evidências concretas. Se a distinção entre factos e conclusões não for concretizada, o ISS alerta de que estes relatórios e informações, são mais facilmente atacáveis e suscetíveis ao contraditório, podendo promover a sua descredibilização em sede de julgamento, sublinhando que “uma informação ou relatório bem construído, do ponto vista formal, para além de apoiar tecnicamente o juiz na tomada decisão também defenderá melhor os técnicos” afastando qualquer discussão do assessorio, concentrando-se a mesma no seu essencial (ISS, 2021b, p.5).

A Segurança Social assume, no entanto, não ser fácil separar os factos da construção das conclusões e que a objetividade e a neutralidade são impossíveis de atingir, visto que são condicionadas pela experiência profissional, pessoal e familiar do próprio técnico. Assim, não está vedada a interpretação da realidade por parte do profissional, embora não o deva fazer de forma livre, já que todas as conclusões que apresenta, devem estar suportadas em factos ou evidências. Esta perspetiva é justificada pelo facto de qualquer

contacto do técnico acarretar uma dimensão de intervenção, que deve ser devidamente ponderada e, para isso, o ISS, entende que compete aos responsáveis, enquanto supervisores, aferir da conformidade do cumprimento dos procedimentos, procurando para isso, identificar os critérios descritos no manual, sobre o que é “um bom relatório/informação social” e o que “um bom relatório/informação social não contém” assim como observar e promover recomendações de boas práticas (ISS, 2021b, p.7).

A função de validação de informações e relatórios sociais, surge justificada pela complexidade dos múltiplos fatores que concorrem para a elaboração destes elementos, devendo o técnico e supervisor, ambos comprometidos na tomada de decisão, estarem seguros de que tudo o que foi escrito “é passível de ser contraditado, mas tem defesa, porque houve um escrupuloso cumprimento das orientações e procedimentos institucionais” (ISS, 2021b, p.8).

Este trabalho de validação deve implicar a observação de pontos-chave, que passam pela análise das peças processuais, a verificação de aspetos formais, ou seja, se os formulários e grelhas de verificação correspondem à solicitação dos tribunais, assim como, se os procedimentos e as metodologias adotadas foram as mais adequadas e se a intervenção do técnico se enquadrou dentro das orientações institucionais legais e institucionais. A estas questões soma-se o esclarecimento e reflexão sobre aspetos mais controversos dos relatórios, a promoção da discussão de casos em equipa, sempre que se entenda por necessário, bem como a consulta aos serviços centrais da Segurança Social, para obter possíveis esclarecimentos, sempre que existam questões que possam colidir com as orientações técnicas, ou outra questão preponderante da intervenção (ISS, 2021b).

A tomada de decisão por parte dos assistentes sociais que promovem o seu trabalho no âmbito das equipas de ATT, está, de forma evidente, condicionada por aquelas que são as mais elementares perspetivas gestionárias, de normatividade e de racionalização, impostas pelo contexto institucional que acolhe estes profissionais e é evidenciada na forma como a validade dos instrumentos utilizados na sua prática quotidiana está dependente do escrupuloso cumprimento de procedimentos e critérios objetivos de carácter obrigatório, evitando assim, possíveis contraditórios.

Considerações finais

Os tribunais, no âmbito da jurisdição de menores, pretendem obter dos assistentes sociais decisões fundamentadas e estruturadas em julgamentos de evidências objetivas, isentas de interpretações autónomas que possam gerar contestação por parte dos

diferentes atores processuais, sobre aquelas que são as realidades em análise. O objetivo passa por procurar tomar decisões isentas de erros ou que estejam sujeitas a interpelações, que terão implicações potencialmente transformadoras na vida das famílias, mas que poderão representar uma necessidade de defesa do assistente social, perante outros profissionais.

Desta forma, vai subsistindo a ideia de que os contextos onde o assistente social desenvolve a sua ação, nomeadamente no âmbito da proteção de menores, são previsíveis e, por isso, também os riscos que estes profissionais avaliam são passíveis de enquadrar numa lógica de gestão racional e burocrática.

A consequência mais imediata desta forma de abordar a proteção de menores reflete-se na concretização do trabalho destes profissionais, de acordo com as normas orientadoras de um manual, disponibilizado pela Segurança Social, enquanto instrumento obrigatório de trabalho.

A necessidade de garantia do cumprimento das regras e procedimentos formalmente estabelecidos, para além dos normativos legais, justificam a existência de uma hierarquia definida pela organização burocrática, que determina um controlo direto sobre o trabalho dos assistentes sociais, fundamentado essencialmente nos aspetos formais, consubstanciados nas informações e relatórios produzidos por estes profissionais.

O controlo realizado pelo supervisor, relativamente ao que o assistente social produz, é assim observado por critérios de avaliação contemplados em grelhas e indicadores, ao mesmo tempo que se observa, face ao excesso de normatividade que rege a atividade profissional dos assistentes sociais, a crescente incapacidade de estes conseguirem responder à imprevisibilidade dos ambientes nos quais trabalham.

Entendemos assim que o Serviço Social, no âmbito dos processos judiciais de promoção e proteção de crianças e jovens, como aqui foi observado, está sujeito a restrições evidentes no que se refere à sua prática profissional, patente na obrigatoriedade de promover decisões, apoiadas, em instrumentos de natureza gestionária das organizações, que determinam o objetivo de uniformização e padronização da ação do Serviço Social.

Concluimos que, aos assistentes sociais que trabalham no âmbito da jurisdição de menores em Portugal, é hoje exigido que tomem decisões de natureza eminentemente racional, fundadas em evidências objetivas, distantes de todo e qualquer critério que possa vir a influenciar o seu processo de pensamento e ação discricionária, bem como a

correspondente tomada de decisão, que deve ser no decorrer do processo judicial, assumidamente, inquestionável.

Referências bibliográficas

Bago, B., & De Neys, W. (2019). The Smart System 1: evidence for the intuitive nature of correct responding on the bat-and-ball problem. *Thinking & Reasoning*, 25(3), 257–299. <https://doi.org/10.1080/13546783.2018.1507949>

Benbenishty, R., Davidson-Arad, B., López, M., Devaney, J., Spratt, T., Koopmans, C., Knorth, E. J., Witteman, C. L. M., Del Valle, J. F., & Hayes, D. (2015). Decision making in child protection: An international comparative study on maltreatment substantiation, risk assessment and interventions recommendations, and the role of professionals' child welfare attitudes. *Child Abuse & Neglect*, 49, 63–75. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2015.03.015>

Bolieiro, H. & Guerra, P. (2014). *A Criança e a Família – Uma questão de Direito (s). Visão Prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*, 2.^a Edição, Coimbra Editora.

Carson, D., Nash, M., & Clift, S. (2013). Responsibility for Public Protection and Related Risk Decision-Making. *The Police Journal*, 86(4), 307–320. <https://doi.org/10.1350/pojo.2013.86.4.632>

Corradini, F., & Panciroli, C. (2021). Child protection assessment: The point of view of service users in an Italian study. *Child & Family Social Work*, 1-9. <https://doi.org/10.1111/cfs.12829>

Davies, P. (2011). The impact of a child protection investigation: A personal reflective account. *Child & Family Social Work*, 16(2), 201–209. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2010.00732.x>

Decreto-Lei n.º 316-A/2001(2001). Aprova os Estatutos do Instituto de Solidariedade e Segurança Social. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Diário da República n.º 282/2000, 1º Suplemento, Série I-A (316-A/2000 de 2000-12-07). 7026-(2) a 7026-(13). ELI: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/316-a/2000/12/07/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 83/2012 (2012). Aprova a orgânica do Instituto da Segurança Social, I. P. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Diário da República n.º 65/2012, Série I (N.º 83/2012 de 2012-03-30). 1542 – 1547 ELI: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/83/2012/03/30/p/dre/pt/html>

De Bortoli, L., & Dolan, M. (2015). Decision Making in Social Work with Families and Children: Developing Decision-Aids Compatible with Cognition. *The British Journal of Social Work*, 45(7), 2142–2160. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcu087>

Dumbrill, G. C. (2006). Parental experience of child protection intervention: A qualitative study. *Child Abuse & Neglect*, 30(1), 27–37. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2005.08.012>

Hayes, D., & Spratt, T. (2014). Child Welfare as Child Protection Then and Now: What Social Workers Did and Continue to Do. *The British Journal of Social Work*, 44(3), 615–635. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs161>

Helm, D. (2011). Judgements or Assumptions? The Role of Analysis in Assessing Children and Young People's Needs. *The British Journal of Social Work*, 41(5), 894–911. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcr096>

Horwath, J. (2011). See the Practitioner, See the Child: The Framework for the Assessment of Children in Need and their Families Ten Years On. *The British Journal of Social Work*, 41(6), 1070–1087. <https://doi.org/10.1093/bjsw>

Houston, S. (2016). Assessing parenting capacity in child protection: towards a knowledge-based model. *Child and Family Social Work*. <https://doi.org/10.1111/cfs.12151>

Finne, J. (2021). Evidence-based practice in social work: Who are the critics? *Journal of Social Work*, 21(6), 1433–1449. <https://doi.org/10.1177/1468017320955131>

Instituto da Segurança Social, I.P. (2021a). *P12. MN03 – Assessoria Técnica aos Tribunais*. 2.0. Lisboa: ISS, I.P.

Instituto da Segurança Social, I.P. (2021b). *IT02.P12. MN03 – Elaboração e validação de informações e relatórios sociais*. 2.0. Lisboa: ISS, I.P.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Klein, G. (2017). *Sources of Power: How People Make Decisions*. 20th Anniversary Edition, Cambridge, MA, MIT Press.

Lázaro, S., Rubio, E., Juárez, A., Martín, J. & Paniagua, R. (2007). *Aprendiendo la práctica del Trabajo Social*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

Lei n.º 26/2018 (2018). Regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas (quarta alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e sexta alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional). Assembleia da República Diário da República n.º 128/2018, Série I (N.º 26/2018 de 2018-07-05). 2902 – 2903. ELI: <https://data.dre.pt/eli/lei/26/2018/07/05/p/dre/pt/html>

Lei n.º 147/99 (1999). Lei de protecção de crianças e jovens em perigo. Assembleia da República. Diário da República n.º 204/1999, Série I-A (N.º 147/99 de 1999-09-01) 6115 – 6132. ELI: <https://data.dre.pt/eli/lei/147/1999/09/01/p/dre/pt/html>

Leonard, K., & O’Connor, L. (2018). Transitioning from ‘outside observer’ to ‘inside player’ in social work: practitioner and student perspectives on developing expertise in decision-making. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 205–218. <https://doi.org/10.1080/02650533.2018.1438998>

McCafferty, P. (2020). “Do I Read it? No”. Knowledge Utilisation in Child Welfare Decisions. *Child Care in Practice*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/13575279.2020.1765149>

McDermott, F., Henderson, A., & Quayle, C. (2017). Health social workers sources of knowledge for decision making in practice. *Social work in health care*, 56(9), 794–808. <https://doi.org/10.1080/00981389.2017.1340391>

Munro, E. (2018). Decision-making under uncertainty in child protection: Creating a just and learning culture. *Child & Family Social Work*. 24. 10.1111/cfs.12589.

Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: final report, a child-centred system*. CM (8062). The Stationery Office, London, UK. ISBN 9780101806220

Osmo, R., & Landau, R. (2001). The need for explicit argumentation in ethical decision-making in social work. *Social Work Education*, 20(4), 483–492. <https://doi.org/10.1080/02615470120064723>

Portaria n.º 543 - A/2001 (2001). Aprova a estrutura orgânica interna do Instituto de Solidariedade e Segurança Social. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Diário da República n.º 125/2001, 1.º Suplemento, Série I-B (543-A/2001 de 2001-05-30). 3192-(2) a 3192-(20). ELI: <https://data.dre.pt/eli/port/543-a/2001/05/30/p/dre/pt/html>

Rustin, M. (2004). Learnig from the Victoria Climbié Inquiry. *Journal of Social Work Practice*, 18(1), 9–18. <https://doi.org/10.1080/0265053032000183679>

Taylor, B. J. (2021). Risk-Managing Decision-Making: A Psycho-Social Rationality Model. *The British Journal of Social Work*, 51(7), 2819–2838. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa094>

Taylor, B., & Whittaker, A. (2018). Professional judgement and decision-making in social work. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 105–109. <https://doi.org/10.1080/02650533.2018.1462780>

Taylor, B. J. (2012). Models for professional judgement in social work. *European Journal of Social Work*, 15(4), 546–562. <https://doi.org/10.1080/13691457.2012.702310>

Whittaker, A. (2018). How Do Child-Protection Practitioners Make Decisions in Real. Life Situations? Lessons from the Psychology of Decision Making. *The British Journal of Social Work*, 48(7), 1967–1984. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx145>