

Entre Gestão de Risco e Gestão da Qualidade nas CPCJ

Ana Carina Ruxa

anacarinadasilvaruxa@gmail.com

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa / CIES – Iscte

Jorge Ferreira

jorge.manuel.ferreira@iscte-iul.pt

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Margarida Eiras

margarida.eiras@estesl.ipl.pt

Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa

Resumo:

Num contexto atual, de valorização e dignificação da Infância, onde o expectável é que a criança, durante o seu processo de crescimento e maturação, consiga adquirir competências para o exercício de uma cidadania plena, coexistem riscos que assolam as vidas de muitas delas, fazendo perigar a efetivação dos seus direitos e, consequente, o seu desenvolvimento seguro. No balanço, entre a maximização do bem-estar e a minimização dos efeitos indesejáveis dos riscos, no qual o *modus operandi* dos profissionais toma forma, como é garantida/gerida a qualidade na intervenção de proteção à criança, no âmbito das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)?

De forma a responder a esta questão, e aferir o que contribui para a qualidade das práticas nessas entidades, enveredamos por uma investigação qualitativa *multi-method*, alicerçados numa filosofia pragmatista e socorrendo-nos de metodologias indutivas. Auscultamos alguns dos sujeitos empíricos (entre estrutura de coordenação, acompanhamento e avaliação da ação das CPCJ, e alguns profissionais do sistema de proteção), descobrindo as suas exegeses e representações do sistema onde operam.

Ao nível dos resultados, apresentamos o modelo de gestão da qualidade percecionado e ferramentas/ações que são utilizadas, tendo em vista a sua melhoria contínua, incluindo ao nível do processo decisório.

Palavras-chave: *Accountability*; Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ); Gestão e Melhoria da Qualidade; Gestão do Risco/Perigo

Abstract:

In today's context of valuing and dignifying childhood, where the expectation is that children will be able to acquire the skills to exercise full citizenship as they grow and mature, there are risks that coexist in the lives of many of them, jeopardising the realisation of their rights and, consequently, their safe development. In the balance between maximising well-being and minimising the

undesirable effects of risks, in which the *modus operandi* of professionals takes shape, how is quality guaranteed/managed in child protection intervention within the scope of the Child and Youth Protection Commissions (CPCJ)?

To answer this question and assess what contributes to the quality of practices in these organisations, we embarked on a qualitative multi-method investigation, based on a pragmatist philosophy and using inductive methodologies. We interviewed some of the empirical subjects (among the structure that coordinates, monitors, and evaluates the work of the CPCJ, and some professionals from the protection system), discovering their exegeses and representations of the system in which they operate.

In terms of the results, we present the perceived quality management model and the tools/actions that are used with a view to continuous improvement, including in the decision-making process.

Keywords: Accountability; Commission for the Protection of Children and Young People (CPCJ); Quality Management and Improvement; Risk/Danger Management

1. Introdução

Partindo da gestão do risco/perigo, enquanto uma das atividades centrais das CPCJ, procuramos identificar como estaria a ser efetivado (ou não) o cruzamento do sistema de promoção dos direitos e proteção de crianças e jovens, com o sistema da qualidade, vertido no âmbito da intervenção específica que decorre na modalidade restrita daquelas estruturas.

Na atualidade, a procura crescente de transparência por parte das organizações, tem impacto na sua imagem e interfere com as expectativas dos cidadãos. Assim, asseverar a qualidade da intervenção protetiva, num esforço de melhoria contínua, torna-se fundamental para a implementação de boas práticas, para a redução da variabilidade de causa especial e a consequente credibilização das CPCJ e dos profissionais envolvidos, procurando-se, com este artigo, dar um contributo à área.

Nas 2 secções que se seguem, no presente artigo, poderá ser encontrado o enquadramento teórico, que integra uma explanação dos constructos de risco, perigo e *wicked problems*, na sistemecologia da proteção à criança, bem como sobre a gestão e melhoria da qualidade, de forma genérica, e ainda dirigida a este domínio específico.

Posteriormente, é apresentada a metodologia selecionada para o estudo e os resultados obtidos. O artigo termina com uma breve conclusão, indicação das limitações do estudo, das implicações/mais-valias do mesmo e perspetivas futuras de desenvolvimento.

2. Constructos de Risco, Perigo e *Wicked Problems* na Proteção à Criança

Na crescente complexidade das sociedades contemporâneas, atravessadas por uma ânsia (quase irracional) de controlo e/ou eliminação dos riscos (Masson & Parton, 2020; Stevens & Hassetts, 2007), a necessidade permanente de proteção à criança tornou-se evidente no quadro ético-legal, internacional e nacional, fundamentado nos Direitos Humanos, em geral, e nos Direitos da Criança, em particular.

Em Portugal, na área da proteção à criança, os constructos de risco e de perigo diferenciam o nível de intervenção necessária. A fronteira entre eles pode ser ténue, mas tem sérias implicações nas práticas e níveis de intervenção dos vários profissionais envolvidos. As constantes incursões entre riscos e perigos, socialmente construídos, e os recursos disponíveis, balizam a permanente ação das CPCJ e dos seus profissionais, entre a prevenção do risco (na modalidade alargada) e, de forma incisiva e acurada, a reparação do perigo (na modalidade restrita), sempre com vista a restabelecer a efetivação dos direitos das crianças e jovens afetadas. É a experiencição do perigo efetivo, por parte das crianças e jovens, o que motiva e legitima a intervenção para a sua proteção, de forma subsidiária, nos três níveis do Sistema de Promoção e Proteção, entre a comunidade e suas Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, as CPCJ e, em fim de linha, os Tribunais.

Na perspetiva de Taylor (2017), as avaliações ou juízos, as tomadas de decisão e a própria assunção de riscos constituem incumbências habituais da vida quotidiana, perante a incerteza. Uma vida sem risco seria monótona e sem estímulos que conduzissem à aprendizagem e ao crescimento. Ter de fazer escolhas perante a incerteza faz parte do desafio e do prazer de se ser humano, fazendo parte do desenvolvimento normal das crianças, à medida que se apropriam de conhecimentos e desenvolvem capacidades e confiança para lidar com o mundo (Idem, 2017). O risco constitui um fator agregador de complexidade, pois “[t]here are no certainties, at best probabilities” (Cree & Wallace, 2009, p. 51).

Originalmente, o conceito de risco surgiu na década de 70 do século passado no contexto de jogo (jogos da sorte/azar), em que risco remetia para uma probabilidade de determinado evento ocorrer (Hacking, 1975, como citado em Parton, 1996). Na ótica de Parton (1996), a definição de risco, está maioritariamente associada a noções de azar, perigo, exposição, dano e perda, isto é, a riscos negativos. Um risco elevado já remeteria para o conceito de perigo (CNPCJR *et al.*, 2011; Gonçalves & Sani, 2013; Kindler, 2008; Parton, 1996; Ruxa, 2013, 2018). Perigo teria sido a melhor palavra para designar resultados indesejáveis, já que não tem a aura da ciência

ou a possibilidade de pretensão de um cálculo exato (Douglas, 1992, como citado em Parton, 1996).

Num quadro construtivista a noção de risco corresponde a um processo social complexo que envolve muitos atores sociais e entidades, cada um deles(as) com interesses particulares e que tentam influenciar a definição e o controlo do risco de acordo com sua perspectiva única (Hogenboom *et al.*, 2000).

Vivemos, hoje, numa sociedade de risco (Beck, 2000, 2011), caracterizada pela incerteza, fragmentação e imprevisibilidade, sendo nesta gestão e avaliação constantes, que os indivíduos e as famílias, nos seus respetivos “mundos da vida” (des/re)constróem os seus caminhos e as suas histórias de vida. Segundo este autor, os riscos remetem, fundamentalmente, para um componente futuro, não se esgotando em efeitos e danos já ocorridos, assumindo, a vida, contornos aleatórios e de acaso, perante uma esfera ameaçadora de possibilidades (Idem, 2000, 2011). Tornar “calculável o incalculável” tem sido o apanágio da sociedade ocidental atual, fortemente avessa ao risco (Stevens & Hassett, 2007, p. 136). A perspectiva do seu cálculo surge como (falsa) sensação de segurança previsível diante de um futuro desconhecido, prometendo o incerto: prevenção, compensação e precaução após face a eventos futuros que ainda não ocorreram (Beck, 2000). Os riscos, não constituindo, necessariamente, uma catástrofe, permitindo uma eventual antecipação dos mesmos, contêm, em si, não as orientações do que deve ser feito perante as circunstâncias, mas apenas sugerem o que não deve ser feito (Idem, 2000). O risco alimenta a tomada de decisões, num processo circular contínuo, surgindo da transformação da incerteza e dos perigos em mais decisões, obrigando a nova tomada de decisões, que por sua vez produzem novos riscos (Idem, 2000).

Intrinsecamente ligados à complexificação e aos riscos estão os *wicked problems* (problemas de grau máximo de complexidade, em contraponto aos problemas classificados como controláveis ou de maior facilidade de resolução (Rittel & Webber, 1973; Roberts. 2000). Rittel e Webber (1973) foram dos primeiros autores a teorizarem sobre os mesmos a respeito da teoria geral do planeamento, caracterizando-os como: 1) não terem uma formulação definitiva ; 2) não terem uma regra de paragem; 3) as suas soluções não serem “verdadeiras” ou “falsas”, mas “boas” ou “más”; e 4) “não haver um teste imediato e definitivo de uma solução para (...) [este tipo de] problema[s]; 5) “cada solução para um wicked problem ser uma “one-shot operation” (não havendo oportunidade de aprendizagem por “tentativa e erro”, já que cada tentativa conta significativamente”); 6) “não terem um conjunto enumerável (ou exaustivamente descritível) de potenciais soluções (...)”; 7) cada um destes problemas ser único; 8) pode, cada um deles, “ser considerado sintoma de um outro”; 9) uma discrepância que o represente poder ser

explicada de várias formas; e 10) não confere, à pessoa envolvida, “o direito a estar errada” (Rittel & Webber, 1973, pp. 161-167).

No sistema complexo da proteção à criança (Stevens & Hassett, 2007), os *wicked problems* estão inerentemente presentes (Marques, 2017), constituindo o material de intervenção profissional. Na ótica deste último autor, poder-se-ão evitar soluções simplistas, votadas ao fracasso, com as consequentes repercussões para os intervenientes (criança, família, profissionais e instituições), se for reconhecida, e tida em consideração, a complexidade deste problema. No entanto, Stevens e Hassett (2007) alertam para o quão falacioso poderá ser “[t]entar prever resultados com base num conhecimento profundo dos fatores que compõem um sistema complexo (...) porque a capacidade de prever é baseada no pensamento linear”, não podendo, os fatores de risco para a criança, serem alvo de análise, utilizando meros “métodos lineares ou positivistas” (Idem, 2007, pp. 129-130). Geralmente, na área da proteção à criança, a maioria dos procedimentos são configurados para evitar que o pior cenário aconteça, caindo essa forma de avaliar o risco num pensamento linear (Idem, 2007).

Coveney e Highfield (1995, como citado em Idem, 2007 e em Stevens & Cox, 2008, p. 1324) sugeriram que “a teoria da complexidade permite o desenvolvimento de modelos indicativos e não de modelos preditivos do risco”. Marques (2017) identificou ainda como fatores de complexificação no sistema de proteção à criança: as dinâmicas entre riscos e perigo, a informação de que se dispõe no momento, sempre dependente da sua quantidade, qualidade e atualidade, a subjetividade do avaliador e a proporcionalidade da ação requerida.

Os exames detalhados e minuciosos nas análises do risco, conducentes ao estabelecimento de procedimentos e normas para garantir a proteção e segurança das crianças “leva à presunção de que, se os profissionais se comportarem de determinada maneira, o risco pode ser reduzido ou eliminado” (Stevens & Hassett, 2007, p. 134), o que encoraja a procura sequiosa de culpados, em casos que tenham resultado em danos para as crianças, sem a devida análise dos fatores e contextos sistémicos envolventes (Ruxa, 2023). Sendo a avaliação de risco um exercício dinâmico contínuo, como sugere a teoria da complexidade, são necessários profissionais flexíveis (“orientados por processos e não por procedimentos”) que acomodem “mudanças de circunstâncias” e reconheçam “uma aceitação de que, apesar de todos os esforços, as coisas, às vezes, podem dar errado” (Stevens & Hassett, 2007, p. 143; Biesel *et al.*, 2020; Lane *et al.*, 2016; Munro, 2011a, 2011b, 2018).

A tomada de decisões, central na atividade profissional (Banks, 2001) dos assistentes sociais e outros profissionais da área da promoção e proteção), que se pretende fundamentada

cientificamente, e em princípios jurídico-legais, bem como ancorada numa matriz ético-axiológica própria, constitui, o cerne da práxis profissional, com vista à qualidade da proteção à criança e ao jovem, não negando a volatilidade contextual.

Quando as decisões são tomadas, os resultados não são conhecidos (Taylor, 2017).

Por vezes, um risco assumido numa decisão tomada pode vir a ter um resultado indesejado, outras vezes não, dada a incerteza da natureza do facto sobre o qual se delibera. Os profissionais, ao assumirem determinados riscos, basear-se-ão numa análise comparativa entre ganhos e perdas. A justificação para assumir o risco, deve ser estabelecida no momento em que a decisão é tomada e só pode ser baseada no que é conhecido naquele momento (Idem, 2017, p. 144).

O modelo ecológico de avaliação e intervenção em situações de risco e de perigo aplicado em Portugal, adotando uma visão sistémica, é uma opção convergente com a abordagem aos problemas complexos, pelo seu olhar holístico (Marques, 2017). Stevens e Hassett (2007), numa linha idêntica a Belsky (1980) – inspirado por Bronfenbrenner (1979) e Tinbergen (1951) – de forma a ser implementada uma política de proteção à criança tido como mais realista, defendem a necessidade de ser considerado todo o sistema e seus intervenientes, bem como o período envolvido e respetivos ambientes circundantes. Apenas então, poderiam ser efetuados julgamentos com base naqueles elementos (Stevens & Hassett, 2007). Na ótica destes autores, na proteção à criança poderá ser mais útil/benéfica a gestão do risco do que a perspetiva de aversão ao mesmo, por considerarem que aquela fornecerá uma maior salvaguarda das crianças.

Destarte, Milligan e Stevens (2006, como citado em Stevens & Hassett, 2007) demonstraram que

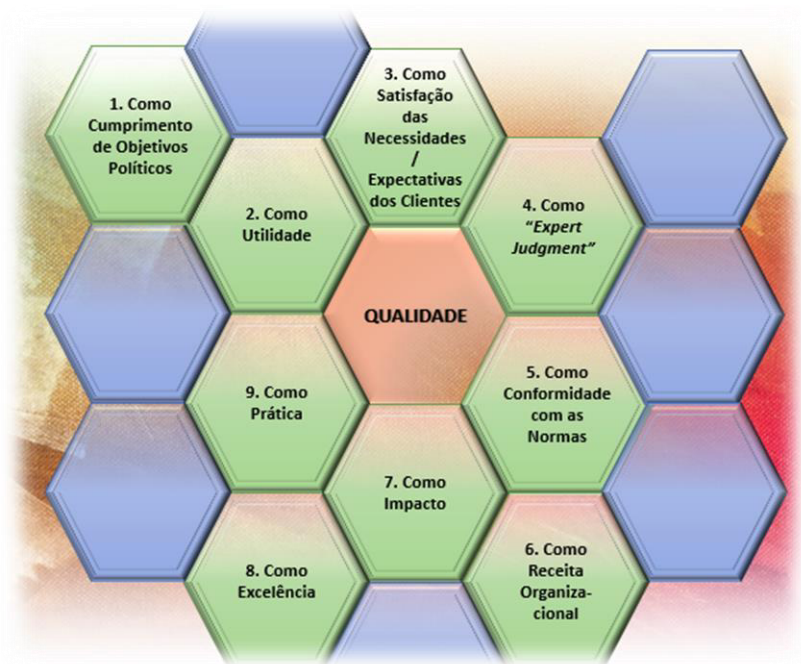
as entidades avessas ao risco terão profissionais com posturas defensivas (...) que infringem os direitos das crianças [por não arriscarem nas suas decisões em nome das mesmas] e enfraquecem os trabalhadores. Uma visão realista do risco e uma compreensão da complexidade são pré-requisitos profissionais essenciais para garantir que as coisas certas são feitas pelos motivos certos (Idem, 2006, como citado em Stevens & Hassett, 2007, p. 137).

3. Melhoria da Qualidade na Proteção à Criança

Blom e Morén (2012) explicitam que o termo qualidade é proveniente da palavra latina *qualitas*, remetendo para a(s) propriedade(s) ou característica(s) daquilo a que se refere. Trata-se de um constructo elusivo (Idem, 2012; Parasuraman *et al.*, 1985), complexo e multidimensional (Mainz, 2003; Raleigh & Foot, 2010), multifacetado, rico e radicalmente polissémico (Dahler-Larsen, 2019), com evidente carga subjetiva. Por esse motivo, até agora, não existe uma definição unívoca deste conceito (Blom & Morén, 2012; Dahler-Larsen, 2019; Lourenço, 2019), intrinsecamente indissociável da noção de avaliação (Martins, 2004; Dias & Melão, 2009).

A riqueza e multidimensionalidade do conceito tem levado ao desenvolvimento de várias perspectivas ao longo do tempo – correspondendo, cada uma, a áreas da qualidade consideradas problemáticas, na ótica de Dahler-Larsen (2019) – que fornecem uma base para o significado deste conceito, que dificilmente pode ser apreendido na sua totalidade, ainda que se tente esgotar cada uma daquelas (Idem, 2019). As 9 perspectivas complementares são ilustradas na Figura 1. Para um aprofundamento de cada uma delas, sugerimos a leitura de Dahler-Larsen (2019) e Ruxa (2023).

Figura 1. Perspetivas da Qualidade



Fonte: Ruxa (2023, p. 80), a partir de Dahler-Larsen (2019)

No que concerne à prestação pública de serviços, entende-se que a qualidade é assegurada se reunir um conjunto de características que satisfaçam, sustentável e simultaneamente: a) as normas/requisitos (em termos legais e regulatórios); b) as expectativas do cidadão/cliente; e c) as expectativas dos diversos *stakeholders* (políticas, financeiras, entidades, pessoal) (Ganhão, 2013).

O conceito da qualidade, enquanto conformidade com as normas, associadas à filosofia da prestação de serviços públicos, em geral, tem evoluído no último século, passando de “controle da qualidade”, com foco no produto/serviço, com base em especificações escritas e padronizações – desenvolvido desde os anos 20 e 30, para “garantia da qualidade”, focada nos processos essenciais de forma a assegurar a qualidade do produto ou serviço – conceito

amplamente utilizado nos anos 80 e 90, através das normas ISO 9000, tendo caído em desuso e sido, posteriormente, substituído pelo conceito de “gestão da qualidade” (Idem, 2013). Na ótica de Crosby (1980, p. 252), a gestão da qualidade, corresponde a uma “forma sistemática de garantir que as atividades organizadas acontecem da forma como são planeadas”. O Sistema de Gestão da Qualidade, procurando a melhoria contínua da eficácia e da eficiência no desempenho de uma organização, remete, então, para o conjunto de atividades coordenadas que possibilitam o seu controlo e gestão (Ganhão, 2013), aliadas a uma filosofia *Kaizen*.

A “sucessão de escândalos” – acentuada na década de 90 do Século XX, em diversos países do mundo, servindo de justificação para a implementação de uma estratégia político-managerialista (Parton, 1996; Banks, 2004; Munro, 2007; Menezes, 2019) – na providência de determinados serviços, nos quais a prestação de serviços para acautelar a segurança e bem-estar da criança estava incluída (Tilbury, 2006), fizeram abanar a confiança pública nas entidades e nos profissionais envolvidos (Banks, 2004; Adams, 2009). As boas intenções, espelhadas nas missões das entidades, e que estavam inerentes ao trabalho que os profissionais desenvolviam, tal como a “bondade da causa”, que outrora pareciam suficientes “como medidas da responsabilidade”, deixaram de o ser, conduzindo a exigências de que o interesse público fosse acautelado, preservasse a confiança, fosse transparente e “*accountable*” (Franco, 2004).

Na gestão da qualidade, a *accountability* (como prestação de contas) assume grande relevo. 1) A transparência (“valor literal da *accountability*”, não podendo, por isso, uma organização responsável ofuscar os seus erros, evitando o escrutínio), 2) a responsabilidade legal referente a algo (requerendo que indivíduos e organizações enfrentem as consequências associadas ao seu desempenho), 3) a controlabilidade, 4) a responsabilidade enquanto dever/obrigação (implicando seguir leis, regras e normas) e ainda 5) a responsividade (remetendo para a capacidade de uma organização atender à expectativa do cliente, face à necessidade que este apresenta), correspondem às cinco dimensões identificadas por Koppell (2005), não mutuamente exclusivas, da *accountability*.

Responsabilidade e *accountability* fazem, naturalmente, parte de um mesmo universo, no qual os profissionais mergulham ao exercerem, eticamente, a sua profissão (Banks, 2004). Holdsworth (1994, como citado em Idem, 2004, p. 150) define *accountability* “como a obrigação de [alguém] se expor à crítica”. Deloffre (2016, p. 3) define-a como “um processo pelo qual os indivíduos ou instituições respondem pelas suas ações e pelas consequências que delas decorrem”, constituindo um “conceito relacional” pela expectativa de que um ator relate o seu desempenho às partes interessadas.

Responsabilizar-se é literalmente estar sujeito a ser chamado a prestar contas, explicando/ justificando o que alguém fez ou não fez. A prestação de contas está frequentemente associada à ocorrência de uma situação problemática e à consequente a(/dis)tribuição de culpa (Banks, 2004).

Timms (2017, 2020, novembro 25, 2021), perito no apoio a organizações para desenvolvimento de culturas produtoras de melhores líderes, defende que “a culpa é uma assassina da *accountability*. Ironicamente, vivemos numa sociedade que ofuscou as linhas entre as palavras “*accountability*” e “culpa”” (Timms, 2017, para.2). Para este autor, prestar contas não é a mesma coisa que culpar ou punir. “*To be accountable* significa assumir a responsabilidade pelos resultados, bons ou maus. Significa encontrar soluções para os problemas e aplicar as lições aprendidas para melhorar os resultados futuros. *To be accountable* é construtivo porque centra-se no futuro” (Timms, 2017, para.3, 2021).

A culpa implica responsabilização por ações tidas como censuráveis, colocando a tónica na pessoa (e não no sistema em que intervém ou nos processos utilizados), no passado e na punição do ofensor (Timms, 2017, 2021). O pensamento por trás da atribuição de culpa é o de que identificar o infrator e puni-lo corrigirá o mau comportamento. Contudo, e contrariamente ao expectado nessa conceção, a realidade tem vindo a mostrar que a única coisa que as pessoas aprendem ao serem culpabilizadas pelas suas falhas é a tornarem-se melhores a esconder os seus erros (Idem, 2017, 2021).

Redirecionando o foco para os sistemas de proteção à criança, também eles moldados pelas preocupações com os erros e equívocos que podem ocorrer nas práticas profissionais, os diferentes países ocidentais foram procurando, desde a década de 60 do século passado, as estratégias tidas como de maior utilidade na redução dos mesmos para a promoção da qualidade protetiva (Biesel *et al.*, 2020). Especialmente em Inglaterra e noutros países anglófonos (com forte verticalização nos domínios de gestão) esta questão foi vivida com grande intensidade, tendo Adams (1998b, citado em Adams, 2009), sob um prisma crítico, identificado quatro perspetivas principais na abordagem, especificamente, à garantia da qualidade nos serviços públicos, nomeadamente: 1) retificação de erros e deficiências na qualidade; 2) manutenção através do estabelecimento de normas e inspeção; 3) melhoria da qualidade através de auditorias e avaliação; e 4) maximização da qualidade.

Existem evidências que apoiam a visão de que a cultura da retificação predomina no trabalho social, ligada à já mencionada “cultura culpabilizante”, que procura bodes-expiatórios (Adams, 2009), instalando uma cultura defensiva e do medo (Munro *et al.*, 2016).

Olhando para a discussão daquelas quatro abordagens importa reter algumas implicações para a prática reflexiva (Adams, 2009, pp. 226-227): “Não se pode maximizar a qualidade apenas através da garantia de qualidade, ou através de abordagens baseadas na imposição de regulação e padronização, ou baseadas em grande parte na retificação de problemas” (Idem, 2009, p. 226), pois um sistema que não está a funcionar precisa eventualmente de reformas fora do processo de garantia de qualidade e, provavelmente, mais recursos, para que possa melhorar significativamente. O autor defende ainda que não deve haver limite máximo definido ao nível da perícia que é possível alcançar, atendendo a que esta se encontra “ligada à excelência, e não à busca de padrões mínimos de realização” (Adams, 1998b in Adams, 2009, p. 226).

A área da proteção à criança (em risco/perigo) foi uma das pioneiras a implementar experiências de Governação Integrada baseadas na comunidade para melhorar os serviços prestados, por via do incentivo e criação de equipas constituídas por membros de diferentes grupos profissionais e distintas áreas do saber para tratarem de necessidades e problemas de difícil resolução, que de outra forma ficariam sem resposta, e de forma mais holística e integrada, conduzindo a melhores standards de cuidados (Banks, 2004; Doyle, 2004; Marques, 2017).

4. Metodologia

Como garantir a qualidade na intervenção de proteção à criança, e sua gestão, no âmbito das CPCJ?, constituiu a pergunta de partida para a investigação.

Não perdendo de vista as práticas (interdisciplinares e interprofissionais) da intervenção nas CPCJ, como corpus de análise, definimos como objetivo geral analisar o sistema de proteção à criança, em que aquelas se inserem, verificando eventuais interseções entre esse sistema e o sistema da qualidade.

De forma a dar resposta ao pretendido, e aferir o que contribui para a qualidade das práticas nessas entidades, enveredamos por uma investigação predominantemente qualitativa *multi-method*, alicerçados numa filosofia pragmatista e socorrendo-nos de metodologias indutivas. Auscultamos alguns dos sujeitos empíricos (entre estrutura de coordenação, acompanhamento e avaliação da ação das CPCJ, e alguns profissionais do sistema de proteção), descobrindo as suas exegeses e representações do sistema onde operam.

Conscientes de que a “aplicação de múltiplas fontes de dados (...) aumenta a credibilidade e fornece uma perspetiva mais holística sobre as práticas” (Azungah, 2018, para.37), optamos por envolver, no recorte da investigação ora apresentada:

a) os 5 coordenadores das 5 equipas técnicas regionais (ETR) da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ – entidade a quem cabe “[a]companhar, apoiar e promover mecanismos de supervisão e proporcionar formação especializada às CPCJ, com vista a melhorar a qualidade da sua intervenção”, conforme al. j), do n.º 2, do Art.º 3º do Decreto Lei n.º 159/2015, de 10 de Agosto), a quem foram efetuadas entrevistas aprofundadas (semiestruturadas), com recurso a perguntas abertas (conforme exemplificado na Nota de Rodapé 1). Com as entrevistas pretendemos obter informação rica e detalhada junto dos participantes acerca do tema em estudo. As entrevistas foram realizadas via zoom, como alternativa ao presencial, dada a Pandemia COVID-19, entre 05/07 e 19/07/2021.

b) foram selecionados 17 profissionais – presidentes (15) /secretários (2) – por indicação dos coordenadores das ETR, para a participação nos Grupos Focais, atendendo, mais uma vez, ao reconhecido trabalho de qualidade que desenvolviam e mediante adesão voluntária. Estes profissionais foram distribuídos aleatoriamente por 2 grupos (FG1 e FG2), procurando-se a presença de algum representante por cada distrito de Portugal Continental. A seleção destes comissários foi efetuada por amostragem intencional (Patton, 2002; Coutinho, 2015), tratando-se de uma amostra oportunista ou emergente e, nalguns casos, de uma amostra *snowball* ou cadeia de amostragem até se atingir o número de participantes para a realização dos grupos focais (Patton, 2002). Assegurou-se, igualmente, a interdisciplinaridade nos grupos (com uma diversidade de, pelo menos, 3 áreas de conhecimento distintas em cada grupo focal). Esclarecemos que a escolha desta técnica de recolha de dados, se prendeu com as características da mesma: o facto de o contexto do grupo, e sua interação gerada, poder ser usada para estimular as declarações de outros membros (Flick, 2014), obtendo-se uma variedade de perspetivas e uma crescente confiança nos padrões que pudessem emergir (Patton, 2002).

c) por indicação dos presidentes/secretários de CPCJ envolvidos, chegamos aos comissários com funções de gestão dos processos de promoção e proteção (PPP), ainda que a maioria dos presidentes efetuasse, também, essa gestão), reconhecidos, pelos primeiros, também como realizando um trabalho percecionado como sendo de qualidade. Neste caso, conseguimos envolver, nos FG3 e FG4, mais 15 comissários. Recorreu-se ao software Zoom para a realização, condução e gravação dos 4 grupos focais, entre 30/09 e 29/10/2021, como alternativa ao presencial, com as devidas autorizações. O tipo de questões discutidas nos 4 grupos focais pode ser consultada na Nota de Rodapé 2.

Comum ao tratamento e à análise de conteúdo – horizontal temática e de avaliação, nos termos do descrito por Bardin (2020) – dos dados qualitativos obtidos, foi o facto de aqueles

serem efetuados com o apoio do software MAXQDA 20, com transcrição prévia das entrevistas e dos grupos focais (transformados em textos estruturados, prontos a codificar). A codificação dos vários dados (qualitativos) foi feita, maioritariamente, por excertos de frase ou frases inteiras. Como regras de enumeração, na análise dos dados, foi privilegiada a frequência (simples), a intensidade e a co-ocorrência. Face às unidades de registo, o enfoque foi colocado nos documentos (homogeneizados), por tipo de recolha empírica (entrevistas com os coordenadores ETR e grupos focais), tema e nas personagens envolvidas (Idem, 2020).

No que concerne à fiabilidade das bases de dados criadas, comprovou-se a mesma com recurso à verificação por par científico, registando-se uma análise comum das codificações efetuadas.

As características específicas dos participantes envolvidos neste recorte (de um estudo de doutoramento mais lato, intitulado Sistema de Proteção à Criança e Indicadores da Qualidade nas CPCJ), encontram-se explicitadas na Nota de Rodapé 3.

5. Resultados: A Gestão da Qualidade na Gestão do Risco/Perigo

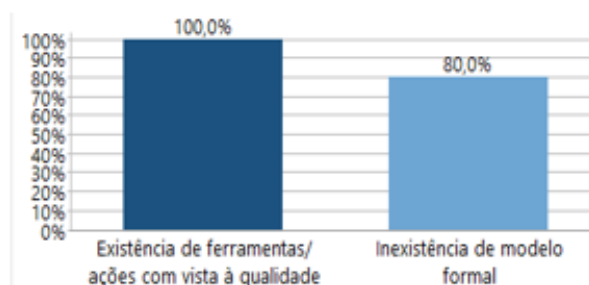
Ao analisar a eventual relação entre as práticas de intervenção nas CPCJ, personificadas nas práticas de intervenção protetiva dos profissionais, e o sistema da qualidade aplicado à proteção à criança (e deixando de fora os dados obtidos com a observação das reclamações apresentadas em Livro Amarelo, referentes às CPCJ, apresentados no Livro de Atas do XIII Encontro de Investigadores da Qualidade, 2023, pp. 375-394), de acordo com os sujeitos empíricos participantes no presente recorte, os dados apontam para a existência efetiva dessa relação. No entanto, não foi possível, com este estudo, definir o seu grau de intensidade/profundidade. Vejamos as seguintes evidências em destaque:

80% dos coordenadores das ETR (4 em 5) referiram a inexistência de um modelo formal de gestão da qualidade (certificação) nas CPCJ, conforme ilustrado pela seguinte verbalização:

se nós tivermos em conta efetivamente um modelo de gestão da qualidade, com todas as características que ela impõe, de instrumentos, de validação, de seguir protocolos, relativamente àquilo que eu entendo como gestão da qualidade e (...), sobretudo, nos serviços públicos (...), eu acho que as comissões não têm este modelo (...), com os requisitos que o modelo, em si, envolve (ETR1).

Porém, todos os coordenadores (100%), nos seus discursos, mencionaram diversas ferramentas/ações que são implementadas com intuito de melhoria contínua da qualidade nessas entidades (cf. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Que Modelo de Gestão da Qualidade?



Tais ferramentas/ações evidenciadas, por ordem decrescente, passam:

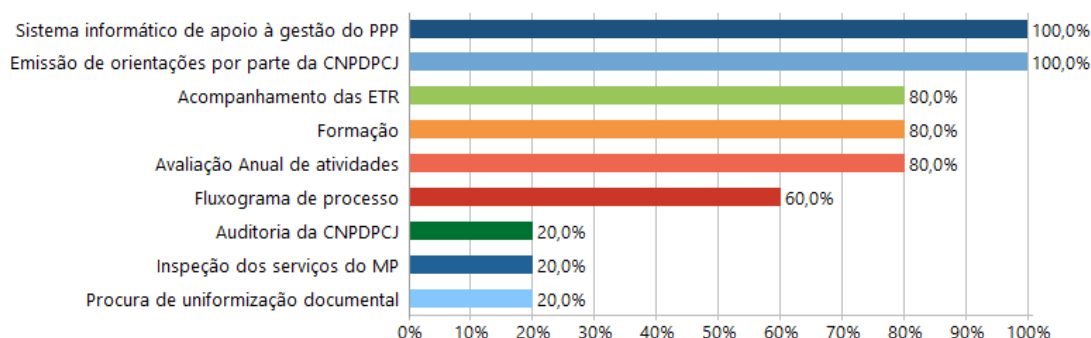
- pelo “sistema informático de apoio à gestão do PPP” e das CPCJ (Ex. “(...) a maioria das comissões, neste momento, está, efetivamente, a usar o sistema aplicacional como sendo o processo de promoção e proteção informatizado”: ETR1);

- pela “emissão de orientações por parte da CNPDPCJ” (Exs.: “(...) a existência de alguns ofícios circulares que os ajuda até resolver algumas questões do ponto de vista do trabalho técnico, mas também na relação com as entidades de primeira linha” (ETR2); “(...) quando é emitido de facto recomendações é que, depois, a equipa técnica regional tem aqui margem para poder, junto das comissões, fazer mais força no sentido de fazerem de determinada maneira”: ETR3);

- pelo “acompanhamento das ETR”, pela “formação” e pela “avaliação anual de atividades”;

- pelo “fluxograma de processo” e, menos evidenciado nos discursos dos participantes, pela “auditoria da CNPDPCJ” (Ex.: “(...) auditorias incidem apenas sobre os aspetos de funcionamento, de logística e de cumprimento das orientações emitidas pela comissão nacional (...)”: ETR5), pela “inspeção dos serviços do MP” (Ministério Público) e pela “procura de uniformização documental” (cf. Gráfico 2). O sistema de receção e tratamento de reclamações não foi mencionado pelos coordenadores das ETR, mas assume também grande relevância, desde 2015, altura em que foi implementado.

Gráfico 2 – Existência de Ferramentas/Ações com Vista à Qualidade



Quando cruzamos, duas a duas, as categorias (não mutuamente exclusivas) codificadas no mesmo documento, percecionamos a maior intensidade da co-ocorrência entre as categorias “sistema informático de apoio à gestão dos PPP e das CPCJ” e a “emissão de orientações por parte da CNPDPCJ” (com, 5 excertos codificados, conforme Quadro 1). Seguiu-se a co-ocorrência (com, 4 excertos codificados cada) entre: A) o “sistema informático” e, simultaneamente, o “acompanhamento das ETR”, a “formação” e a “avaliação anual de atividades das CPCJ”; e B) a “emissão de orientações por parte da CNPDPCJ” e, simultaneamente, o “acompanhamento das ETR”, a “formação” e a “avaliação anual de atividades das CPCJ”.

Quadro 1. Coocorrência de Categorias num Mesmo Documento (ferramentas/ações para a qualidade)

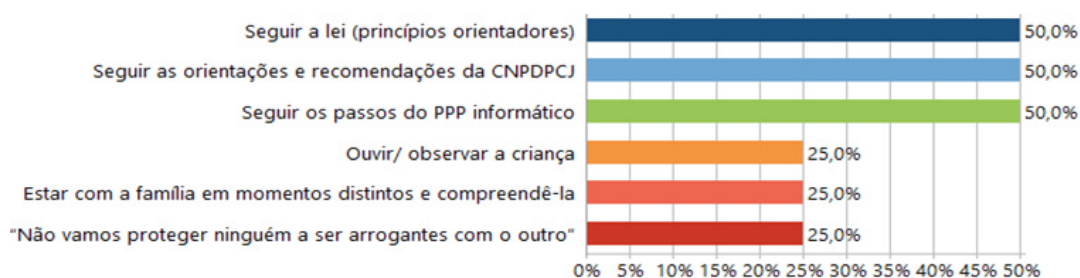
Lista de Códigos	Exist...	Flux...	Sist...	Pro...	Emi...	Aco...	For...	Aud...	Insp...	Aval...
Existência de ferramentas/ ações com vista à qualidade										
Fluxograma de processo			3	1	3	2	3			2
Sistema informático de apoio à gestão do PPP		3		1	5	4	4	1	1	4
Procura de uniformização documental		1	1		1	1	1			
Emissão de orientações por parte da CNPDPCJ		3	5	1		4	4	1	1	4
Acompanhamento das ETR		2	4	1	4		3	1	1	3
Formação		3	4	1	4	3				3
Auditoria da CNPDPCJ			1		1	1			1	1
Inspeção dos serviços do MP			1		1	1		1		1
Avaliação Anual de atividades		2	4		4	3	3	1	1	

Para os coordenadores regionais, uma prática de intervenção considerada de qualidade, nas CPCJ, implica, acima de tudo, que seja consonante com a norma (cf. consta do Gráfico 3), aproximando-se da 5ª perspetiva abordada por Dahler-Larsen (2019). Seguir a lei, incluindo os princípios orientadores, seguir as orientações e recomendações da CNPDPCJ e seguir os passos do PPP informático constituem, para si, as bases para uma prática de qualidade.

Questões referentes à população com quem as CPCJ trabalham, espelhadas nas categorias “ouvir/observar a criança” e “estar com a família em momentos distintos e compreendê-la”, bem como face às competências interpessoais (“não vamos proteger ninguém a ser arrogantes com o outro”), embora relevantes, não foram tão destacadas como as anteriores. Todavia, poderiam encaixar-se nas 3ª e 9ª perspetivas da qualidade abordadas por Dahler-Larsen (2019), respetivamente, qualidade como satisfação das necessidades, expectativas ou desejos dos clientes/beneficiários e qualidade como prática (de intervenção).

Na ótica dos comissários, além da força da norma, destacou-se igualmente a qualidade numa lógica da prática em si (enraizada nas teorias da prática), bem como a qualidade como “expert judgment” (procurando reger-se pela excelência).

Gráfico 3 – Constituintes da Definição de Prática de Intervenção de Qualidade



No topo das ações promotoras de melhoria contínua a implementar, surgiu, nos discursos dos coordenadores das ETR, a necessidade de definição e execução de um “modelo [específico] de supervisão” para as CPCJ, que deve corresponder a determinados requisitos e estarem bem claros os seus objetivos e modalidades/formato a operacionalizar, conforme Gráfico 4 (Exs.: “(...) as comissões de proteção têm pedido muito à Comissão Nacional de supervisão. E faz-me todo o sentido que exista (...)”: ETR2; “Eu acho que seria muito relevante ver a questão da supervisão. Eu acho que é mesmo muito importante para os técnicos, mas nesta perspetiva de alguém que perceba a tramitação do processo de promoção e proteção (...)”: ETR3);

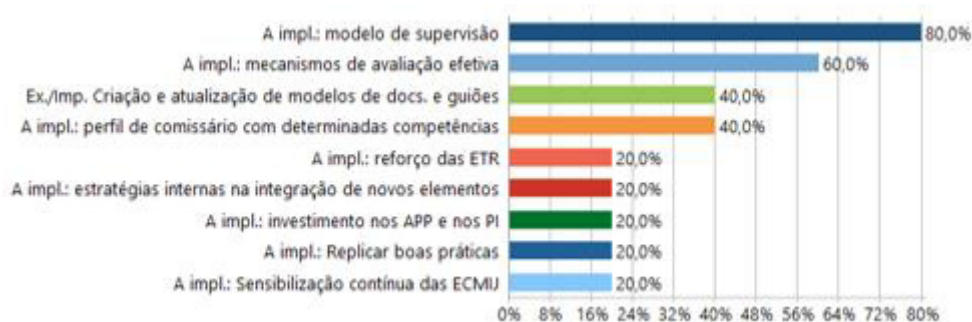
(...) [E] não basta só a reflexão sobre o caso. É preciso que o supervisor tenha noção das regras do próprio processo. Portanto, isto tem que ser desenhado, parece-me a mim em conjunto com a academia, mas envolvendo pessoas que conheçam verdadeiramente as regras do processo (...). [P]recisamos do apoio da academia para desenhar uma metodologia, connosco, de supervisão (...). Nós conhecemos bem a regra do negócio do processo de promoção e proteção e é preciso agora conhecermos outras formas ou termos outras formas validadas para promover essa reflexão do caso... (ETR2).

Ainda face às ações a implementar foi valorizada a necessidade de concretização de mecanismos para uma avaliação dita efetiva, centrada na avaliação da qualidade da intervenção das CPCJ, dos resultados das formações que se vêm realizando de qualificação dos comissários, bem como dos resultados (qualitativos e quantitativos) ao nível da proteção fornecida (eventualmente próximo de uma avaliação de impacto). Das restantes questões apontadas, consideramos pertinente ressaltar ainda o investimento nos APP/PI (acordos de promoção e proteção/planos de intervenção), enquanto “fatos à medida” para cada situação acompanhada:

Eu acho que seria uma situação que daria muita qualidade ao trabalho das comissões, era investirmos no acordo de promoção e proteção e nos planos de intervenção. (...) [A] medida, por si só, não protege ninguém. O acordo de promoção e proteção, com o plano de intervenção, é que é o fato à medida, em função da situação que aquela criança está de vivenciar. Por isso, nós temos que investir junto das comissões para que os acordos de promoção e proteção sejam (...) adaptados à criança (...). [M]as acima de tudo nós temos que os centrar naquilo que é as situações de perigo, que estão identificadas, e na estratégia de remoção da situação de perigo. Depois temos, exatamente, uma outra questão que são as entidades assumirem-se como as executoras dos dados materiais das medidas e nós ainda vivemos num país que tem muito a ideia de que fizeram a

comunicação à comissão e passaram (vou usar esta expressão) “a batata quente ao outro” (...). Mas a questão é que o acordo de promoção e proteção, ele tem que ser dirigido e as entidades têm que se assumir como parte do processo. Porque, quando a escola comunica, quando a saúde comunica, quando o judo comunica, quando o karaté comunica, quando o ballet comunica uma situação, o karaté vai continuar lá, a escola vai continuar lá, a saúde vai continuar lá e não pode haver esta questão da demissão na própria intervenção junto da família. E eu acho que, às vezes, ainda falta casar isto (ETR3).

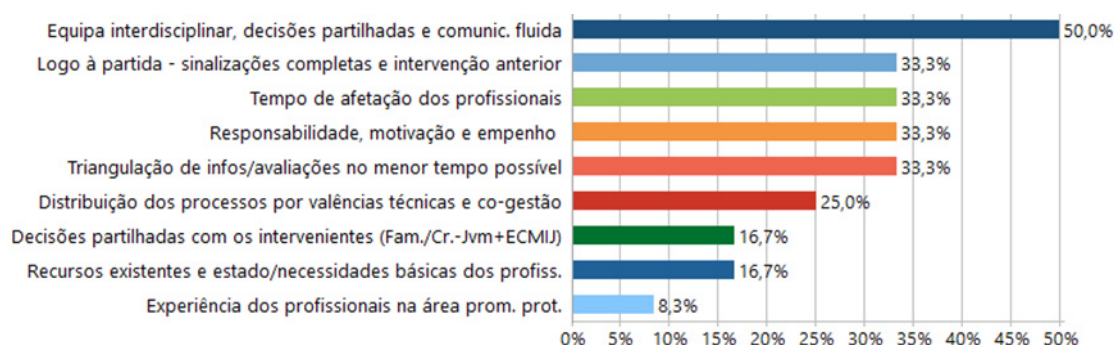
Gráfico 4 – Ações Promotoras da Melhoria Contínua nas CPCJ – A Implementar



No que concerne à maior qualidade dos processos decisórios em sede de CPCJ, os comissários participantes gestores de PPP, no estudo, identificaram um conjunto de elementos que contribui, indubitavelmente, para a mesma (cf. ilustrado no Gráfico 5):

Cerca de metade mencionou expressamente o facto da existência de uma “equipa multidisciplinar, decisões partilhadas e comunicação fluida” na modalidade restrita das CPCJ, sendo convergente com o descrito pelo Department for Education (2018), estando as decisões interinstitucionais e interdisciplinares entre os parâmetros para uma avaliação considerada de alta qualidade.

Gráfico 5 – Contribuições para a maior Qualidade dos processos decisórios na Modalidade Restrita das CPCJ



Seguidamente, com igual importância atribuída (33,3%), destacaram-se as seguintes categorias:

a) “logo à partida – receção de sinalizações completas” (Como defende Lipsky, 2019, p. 182, a “forma como o trabalho chega à agência afeta significativamente a eficiência e a reatividade com que é acomodado”). Pelos exemplos discursivos obtidos, não é tanto a reatividade da sinalização a estar em causa, mas a forma como a mesma chega, que faz toda a diferença no trabalho das CPCJ, seja em termos de celeridade na resposta protetiva subsequente, seja de consistência da mesma:

[M]uitas vezes, chegam-nos sinalizações... Que aquilo não é nada! Tem umas cruces e não sei quê, sobre coisas e aqui nesta situação de risco, aqui, naquela situação de perigo, mas depois... E o que é que já foi feito? O que é que já se tentou com aquela família? Às vezes, nem se quer identificam os pais... Nem vêm moradas, nem vem nada. Como é que se tomam decisões de qualidade? É termos informações de qualidade! É termos primeira instância de qualidade. A primeira instância devidamente formada, pela comissão alargada, que tenha ações de qualidade, para poder passar essa qualidade (FG4.4);

b) o “tempo de afetação dos profissionais”; c) a sua “responsabilidade, motivação e empenho”, bem como a d) “triangulação de informações/avaliação, no menor tempo possível”.

A “distribuição dos processos por valências técnicas e co-gestão”, aos comissários, veio em seguida (25%).

Também se verifica que é dada importância, para a qualidade das decisões, as mesmas serem “partilhadas com os intervenientes (famílias/crianças)” (16,7%). Os procedimentos de co-decisão, onde o sujeito de intervenção toma parte, são uma realidade nas CPCJ e em distintos momentos do processo. Antes de levarem o processo a reunião com uma proposta de intervenção, os profissionais já tiveram de abordar com a família várias possibilidades e, ao auscultá-la sobre as mesmas, apresentam em reunião restrita também tal perspetiva. Depois da deliberação formal, a família volta a ter de se pronunciar. Há um tomar de decisões e o assumir de compromissos mútuos, no âmbito das medidas protetivas selecionadas e dos acordos de promoção e proteção elaborados.

Igualmente com 16,7%, foram ainda mencionados os “recursos existentes e estado/necessidades básicas dos profissionais”.

Por último, mas com relevância para os comissários envolvidos, encontra-se a “experiência dos profissionais na área da promoção e proteção” (8,3%).

Ao contrário do que seria expectável, de acordo com a literatura abordada, o volume processual por técnico, em si, não foi aqui especificamente mencionado pelos comissários,

tendo-o sido, diretamente, noutros instantes da investigação completa, ainda que tenham sido afloradas questões conexas, como o tempo de afetação dos profissionais.

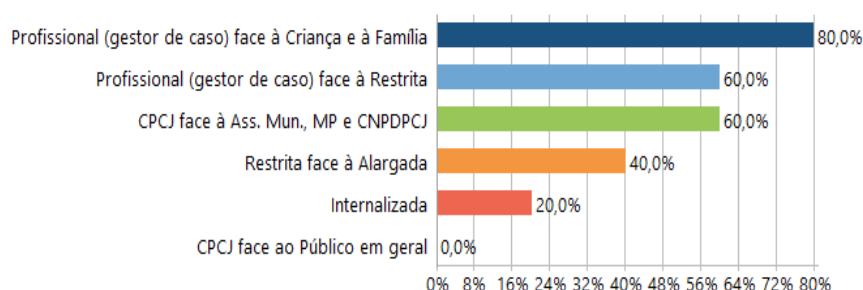
Todos os profissionais das CPCJ, no âmbito da gestão da qualidade, ao desempenharem funções para as quais foram legitimados (via educação e integração no mercado de trabalho, nas organizações), têm contas a prestar a alguém. “Eu acho que nós todos estamos sujeitos a prestar contas e nós todos temos que prestar contas pelo nosso trabalho e estarmos conscientes de que estamos, permanentemente, sujeitos à avaliação” (ETR2).

(...) a existência da necessidade do cumprimento da lei por parte de quem está a exercer funções numa CPCJ, a existência das auditorias, a existência da suposta fiscalização do Ministério Público [MP], por si só seriam os garantes destes princípios para cada um dos membros... da prestação de contas e princípio da responsabilidade (ETR5).

Em concordância com o facto de que a *accountability* “pode e deve ter (...) vários destinatários, tantos quantos os stakeholders da organização” (Franco, 2004, p. 13), os coordenadores das ETR apontaram diversos níveis de *accountability* que foram divididos, na análise, entre um tipo de foro mais individual (internalizada – no próprio profissional, o profissional face à restrita, o profissional face à criança e à família) e outro coletivo (restrita face a alargada, CPCJ face à Assembleia Municipal, CNPDPCJ e MP).

Perceciona-se que a *accountability* primordial, nos discursos dos coordenadores das ETR, era dirigida à população com quem os gestores de caso trabalham (cf. Gráfico 6), revelando o grau de consciência que estes têm da sua responsabilidade face às crianças e às famílias.

Gráfico 6 – Níveis de *Accountability* (CPCJ)



Na conceção de *accountability* horizontal, usando a terminologia de O'Donnell (1998), tanto a relação dos profissionais com a família (parceria), como a relação entre os comissários (entre pares), se poderia encaixar na prestação mútua de contas e de algum controlo – *accountability* recíproca, em que os profissionais se *check and balance* (Schedler, 1999, p. 26) mutuamente.

Nos discursos, em seguida, surgiu a relevância sentida da *accountability* dos profissionais face à restrita (funcionamento interno da comissão) e, em simultâneo, a *accountability* face às entidades externas a quem a CPCJ tem de prestar contas, antecedida pela *accountability* da modalidade restrita face à modalidade alargada.

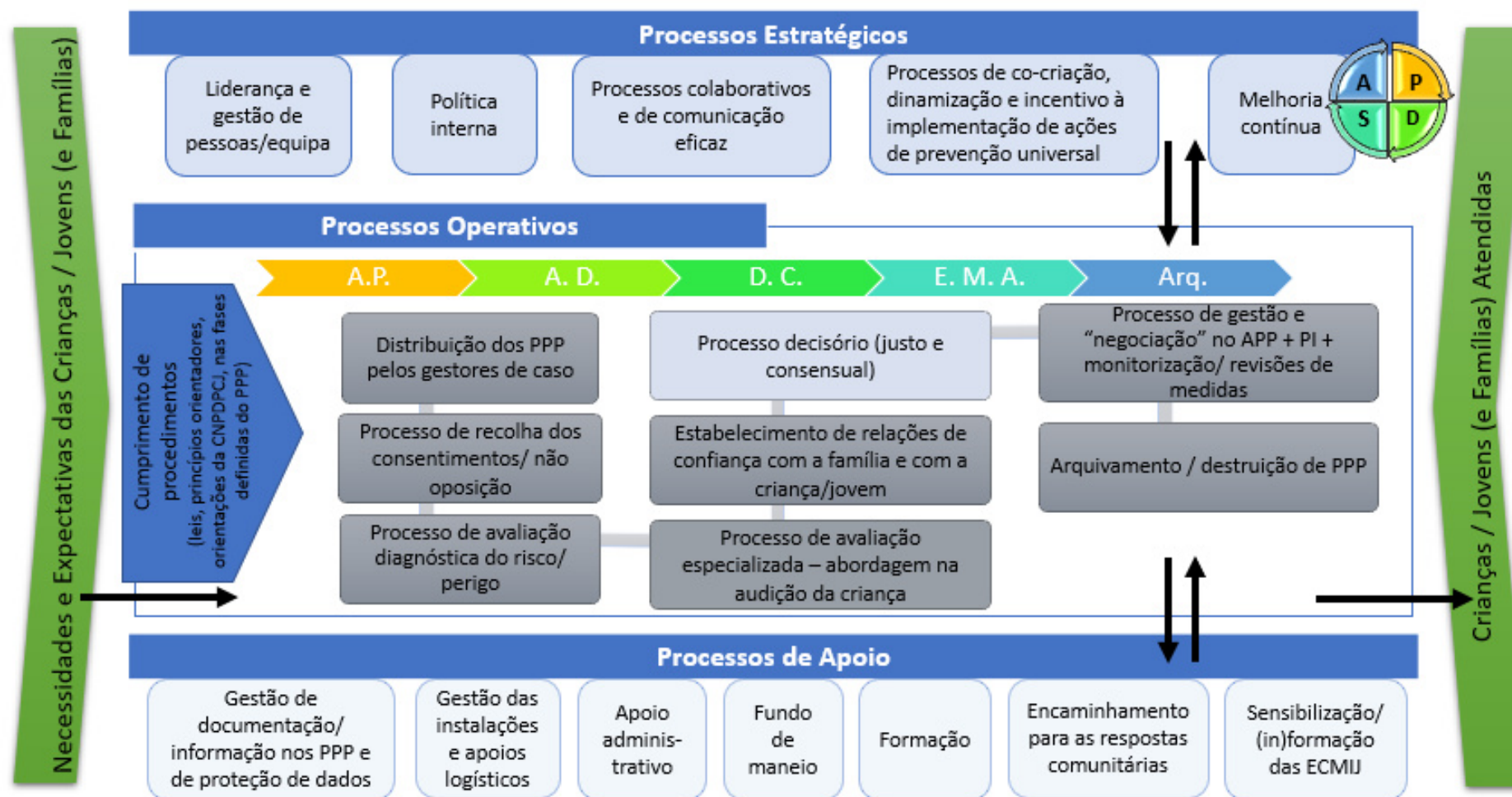
A crescente integração da *accountability* na área da proteção à criança tem um impacto real na qualidade das práticas de intervenção (ainda que possa estar longe de ser robusta). Ainda assim, tem contribuído para a construção e avaliação parcial da intervenção, para o apoio de políticas e respostas locais e para o cumprimento de prazos, bem como proporciona momentos de reflexão e apoia a eficiência, evitando duplicação de diligências e uma melhor gestão da informação. Uma dimensão menos positiva da integração da *accountability* na proteção à criança (ou decorrente de leituras simplistas/equivocadas da exposição mediática das situações) foram identificadas, nos discursos dos participantes, as generalizações, os equívocos e a caça aos bodes expiatórios, nomeadamente, quando algo corre menos bem, e o ultrapassar de alguns procedimentos na ânsia de cumprir prazos. A maior resistência dos profissionais para integrar as CPCJ e as visões da autoridade (limitada) do presidente de CPCJ e da própria CNPDPCJ, na resolução de determinadas questões, foram igualmente consideradas nos discursos dos coordenadores das ETR.

A crescente procedimentação do trabalho nas CPCJ também é vista como um elemento introdutor e indutor de maior qualidade nas práticas de intervenção. Leituras dos coordenadores das ETR acerca da autonomia dos profissionais foram repartidas entre as categorias de “autonomia relativa” e de “integração harmoniosa” com a padronização, que lhes confere também sentimento de segurança e empoderamento. Os comissários gestores de PPP reforçaram a visão da dimensão conciliadora da autonomia com a procedimentação, em Portugal, não obstante, esta assumir, igualmente, uma função de controlo e podendo constituir-se como um indicador para a avaliação das práticas.

Corroborando o pensamento da ENAP (2014) que é da qualidade dos processos que depende, pelo menos em parte, o maior ou menor alcance dos objetivos e do sucesso dos resultados, procuramos identificar os tipos de processos e macroprocessos existentes em contexto de CPCJ, na perspetiva dos comissários envolvidos no estudo (presidentes e gestores de PPP). Os processos foram divididos em estratégicos, operativos e de apoio. Os processos considerados críticos também foram identificados, sendo que alguns deles são sobreponíveis com algumas das outras categorias.

A identificação dos macroprocessos, junto dos participantes do estudo, conduziu à construção sintética do mapa de processos em contexto de CPCJ, que ora se apresenta, constante na Figura 2.

Figura 2 - Mapa de Processos numa CPCJ



Fonte: Ruxa (2023, p. 453), de acordo com os resultados obtidos nos 4 grupos focais dinamizados (questões A4 e B7) e com inspiração em García Urbaneja (2008, p. 198), ISCSP (2020, p. 20), Mallar (2010, p. 11), Ministerio de Fomento (2005, p. 10) e Rincón Carlavilla *et al.* (2017, p.352).

Legenda: Fases do Processo de Promoção e Proteção – A.P.: análise preliminar; A.D.: avaliação diagnóstica; D.C.: deliberação e contratualização; E.M.A.: execução da medida e acompanhamento; e Arquivamento.

6. Conclusões

Pese embora os dados remetam para a inexistência de um modelo formal de gestão da qualidade (certificação) nas CPCJ, foi evidente a existência e implementação de diversas ferramentas/ações que visam a melhoria contínua do funcionamento, em consonância com a missão dessas estruturas.

Na perspetiva dos coordenadores das ETR, à data da recolha empírica (2021), a qualidade das práticas protetivas nas CPCJ era definida, primeiramente, pela conformidade com a norma. A perspetiva dos comissários também não se afastava muito desse entendimento, acrescentando questões inerentes ao juízo por parte do especialista, que visa pautar-se pela excelência e não por padrões mínimos, nas suas práticas de intervenção.

Quem sabe se certificação futura poderá vir a ser o próximo passo para o robustecimento da atividade protetivas das CPCJ?

No que respeita à qualidade dos processos decisórios, na modalidade restrita das CPCJ, foram evidenciados como fatores relevantes, a constituição interdisciplinar das equipas, as decisões partilhadas e a comunicação fluida.

A crescente integração da *accountability* na área da proteção à criança tem vindo a denotar um impacto real na qualidade das práticas de intervenção. A implementação da prestação de contas pode contribuir para o fortalecimento do sistema de promoção e proteção, se for focada na melhoria contínua e afastando-se da ótica culpabilizante e penalizadora dos profissionais. Isto requer, entre outras ações, um foco nos vários domínios e dimensões do sistema, bem como nos processos que permitem responder, intervindo, às comunicações das situações de perigo (entradas/*inputs*), de acordo com as necessidades e expectativas das crianças/jovens, acautelando o seu bem-estar (saídas/*outputs*).

Limitações do Estudo

Não obstante a abrangência geográfica dos participantes do estudo, que procuramos atingir, no caso dos comissários auscultados em sede de grupo focal, não foi cumprida, por opção (por questões pragmáticas e de tempo disponível para o fazer), a representatividade estatística dos mesmos.

Acresce ainda a identificação da subjetividade do investigador, sujeito a diversos tipos de vieses, pela experiência prática de trabalho na área do estudo, e à presença dos seus valores em todo o processo investigativo, sendo que reconhecemos que a análise de dados, especialmente, qualitativos, depende fortemente das competências e capacidades daquele na conceção,

conceptualização e interpretação dos dados (Azungah, 2018), correspondendo a outra eventual limitação metodológica da presente pesquisa. Como forma de minimizar tais questões, conjugamos e triangulamos distintos métodos de recolha empírica, bem como sujeitamos, à crítica por par científico, a codificação de segmentos das entrevistas e dos grupos focais.

Implicações/Mais-valias da Investigação:

- Verificação do estreitamento da relação existente entre o Sistema de Proteção à Criança e o Sistema da Qualidade;
- Apoio à disseminação de uma cultura da qualidade por áreas onde a mesma possa não estar formalmente generalizada.
- Mapeamento das ações/ferramentas utilizadas no âmbito da gestão da qualidade nas CPCJ;
- Definição de qualidade na perspetiva de algumas das partes interessadas nesta matéria (coordenadores das ETR da CNPDPCJ e comissários).

Perspetivas Futuras de Desenvolvimento da Pesquisa:

- Que possam vir a incidir nas ações que foram identificadas como ainda não estando implementadas e que podem vir, de futuro, a contribuir para a melhoria contínua das práticas de intervenção dos profissionais nas CPCJ;
- Que venham a envolver outros *stakeholders* relevantes da proteção à criança, no apoio ao desenvolvimento de um modelo abrangente de avaliação da qualidade nas CPCJ (entre outros, por exemplo: os próprios beneficiários/utilizadores do sistema – crianças/jovens e seus cuidadores/responsáveis; intervenientes do 1º nível de intervenção provenientes de entidades da comunidade que articulam com as CPCJ, muitas das quais fornecedoras de *inputs* – comunicações de situações de perigo – àquelas estruturas).

Agradecimentos

À CNPDPCJ, aos Coordenadores das ETR e aos Comissários que participaram no estudo.

Notas de Rodapé

1. Exemplos das questões colocadas aos Coordenadores das ETR, nas entrevistas aprofundadas:
 - Na sua qualidade de Coordenador Regional indique se as CPCJ seguem algum (tipo de) modelo de gestão da qualidade, bem como o que, na sua ótica, define uma prática de intervenção como sendo de qualidade, no âmbito do processo protetivo, numa CPCJ.
 - Observando a crescente procedimentação versus autonomia das práticas dos profissionais, nas CPCJ, como se integram, na sua perspetiva, os indicadores da qualidade? Pode dar alguns exemplos de ações promotoras da melhoria contínua da qualidade nas CPCJ (que já existam e

outras que ainda não estão implementadas, mas seriam relevantes na prestação de uma resposta protetiva eficaz)?

- Que impactos, a integração da *accountability* (prestação de contas e princípio de responsabilidade) na área da proteção à criança, e mais nomeadamente, nas CPCJ, produz nas práticas de intervenção? Por favor, realce os aspetos positivos e negativos da mesma nestas sedes de trabalho.
- A gestão de processos tem na sua base um conjunto de vários processos e sub-processos que apoiam os resultados a alcançar pelas organizações. Na sua ótica de Coord. Regional, quais os pontos/processos críticos na gestão dos processos de promoção e proteção, nas CPCJ, numa perspetiva da qualidade, dando exemplos de processos que pudessem vir, eventualmente, a beneficiar de uma melhoria.

2. Exemplos de questões discutidas nos Grupos Focais com Presidentes/Secretários e/ou com Comissários Gestores de PPP (sem outra acumulação de funções nas CPCJ):

- Na V. função de presidentes/secretários, indiquem o tipo de inputs (ações) que promovem nas V. respetivas CPCJ, com vista a assegurar a qualidade no processo de intervenção/proteção à criança, focando eventuais indicadores, evidências e abordagens utilizadas.
- A gestão de processos tem na sua base um conjunto de vários processos e subprocessos que apoiam os resultados a alcançar pelas organizações. Na sua ótica de Presidente/Secretário, identifique os vários processos que contribuem para a maior qualidade de gestão do processo de promoção e proteção. Em paralelo, faça corresponder tais processos/subprocessos com as seguintes categorias, que não são, necessariamente, mutuamente exclusivas: processos estratégicos; processos operativos; processos de apoio; e processos críticos na gestão dos PPP, nas CPCJ (foi fornecida explicação prévia sobre os vários tipos de processos).
- Atendendo ao V. papel de comissários, mencionem o que consideram poder contribuir para a maior qualidade dos processos decisórios.

3. Características dos Participantes do Estudo:

- a) 5 coordenadores das ETR: formações de base na área das ciências sociais e do comportamento (Psicologia e Antropologia), na área das ciências da educação, bem como, e com predominância, na área do trabalho social e orientação (Serviço Social); desempenharam, previamente, funções em CPCJ, por um período médio de 8 anos; eram provenientes, maioritariamente, de Municípios (60%).
- b) 17 comissários presidentes (15)/secretários (2): maioria do sexo feminino (15; 88,2%); idade média de 47,7 anos; em termos de formações de base, a maioria era da área da educação (5; 29,4%), seguida do serviço social (4; 23,5%) e da psicologia (3; 17,6%); mais de 40% dos presidentes/secretários possuíam formação adicional à licenciatura (pós-graduação e/ou mestrado), além das formações específicas na área de infância; eram elementos provenientes, maioritariamente, de Municípios (6; 35,3%), seguindo-se os elementos da Segurança Social (4; 23,5%) e, ainda, com empate (3; 17,6%), elementos do Ministério da Educação e Cooptados. Tempo de afetação semanal – 64,7% (11) está a tempo inteiro (100%, 35h), os restantes apenas em tempo parcial; tempo médio de afetação – aproximadamente, 28 horas/semana, a moda e mediana nas 35h/semana; Tempo médio de anos de serviço total na sua vida superior a 22 anos, média de desempenho de funções em CPCJ há mais de 8 anos e média superior a 4 anos no exercício do cargo de presidência (4,24).
- c) 15 Comissários com funções de gestão de PPP: idade média de 49 anos; formação de base, maioritariamente, em serviço social (6; 40%), seguindo-se a área de formação em psicologia (3; 20%) e de educação social (2; 13,3%); possuíam maioritária e unicamente o grau de licenciados (9; 60%); assumiam a representação, maioritária, da segurança social na CPCJ (5; 33,3%), seguindo-se, com iguais valores (3; 20%), a representação do município e profissionais em função de apoio técnico. Tempo médio de afetação semanal, na modalidade restrita – 22,2 horas/semana (pouco mais do que 3 dias de afetação, próximo das 21h da mediana) e tendo sido a moda de 35h;

Tempo de experiência profissional total – média de 24 anos, desempenhando funções nas CPCJ, em média, por 9 anos.

Referências

- Adams, R. (2009). Quality Assurance. In Adams, R., Dominelli, L. & Payne, M., *Practicing Social Work in a complex world* (2ª Ed, pp. 213-227). Palgrave Macmillan.
- Azungah, T. (2018). Qualitative research: Deductive and inductive approaches to data analysis, *Qualitative Research Journal*.
<https://www.researchgate.net/publication/343523335>
- Banks, S. (2004). *Ethics, accountability and the social professions*. Palgrave Macmillan.
- Bardin, L. (2020). Análise de conteúdo. Edições 70.
- Beck, U. (2000 [1999]). *World Risk Society*. Polity Press.
- Beck, U. (2011). *Sociedade de risco – Rumo a uma outra modernidade* (2ª Ed.). Editora 34.
- Belsky, J. (1980). Child maltreatment: An ecological integration.
<https://www.researchgate.net/publication/15812067>
- Biesel, K., Masson, J., Parton, N. & Pösö, T. (2020). Errors and mistakes in child protection: An introduction. In K. Biesel, J. Masson, N. Parton & T. Pösö (Eds.), *Errors and mistakes in Child Protection: International discourses, approaches and strategies* (pp. 1-16). Bristol University Press. <http://www.jstor.com/stable/j.ctvz0h8bh.7>
- Blom, B. & Morén, S. (2012). The evaluation of quality in social work practice. *NJSR – Nordic Journal of Social Research*, 3, 71-87.
- CNPCJR, Casa Pia de Lisboa, Câmara Municipal do Montijo, CDSS de Sintra, CDSS de Lisboa, CPCJ de Cascais, CPCJ de Sintra Ocidental, IAC, ISPA, ISS, I.P. & SCM de Lisboa (2011). *Guia de orientações para os profissionais na Acção Social na abordagem de situações de maus tratos ou outras situações de perigo*. CNPCJR / ISS, IP.
- Coutinho, C. (2015). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática* (2ª Ed.). Almedina.
- Cree, V. & Wallace, S. (2009). Risk and Protection. Em Adams, R., Dominelli, L. & Payne, M., *Practicing Social Work in a complex world* (2ª Ed, pp. 42-56). Palgrave Macmillan.
- Crosby, P. (1980). *Quality is free – The art of making quality certain*. McGraw-Hill, Inc.
- Dahler-Larsen, P. (2019). *Quality. From plato to performance*. Palgrave Macmillan.
- Decreto Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto – Cria a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.
- Deloffre, M. (2016). Global accountability communities: NGO self-regulation in the humanitarian sector. *Review of International Studies*, 42(4), 1–24.
<https://doi.org/10.1017/S0260210515000601>
- Dias, N. & Melão, N. (2009). Avaliação e qualidade: Dois conceitos indissociáveis na gestão escolar. *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos / Polytechnical Studies Review*, VII(12), 193-214.

- Doyle, J. (2004). Barriers and facilitators of multidisciplinary team working: A review. *Paediatric Nursing*, 20(2), 26-29.
- ENAP (2014). *Módulo 3 Gestão de Processos* [Apostila]. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2332/1/1.%20Apostila%20-%20M%C3%B3dulo%203%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Processos.pdf>
- Franco, R. C. (setembro, 2004, 16-18). *A ética e as organizações da sociedade civil - A questão da prestação de contas ("accountability") no terceiro sector* [Apresentação de comunicação]. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal. <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel9/cfranco.pdf>
- Ganhão, T. (Coord.) (2013). *Estrutura Comum de Avaliação (CAF) – Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*. DGAEP.
- Gonçalves, M. J. & Sani, A. I. (2013). *Instrumentos jurídicos de proteção às crianças: Do passado ao presente*. e-cadernos CES, 20, 186-200. <https://doi.org/10.4000/eces.1728>
- Hogenboom, J. A. C., Mol, A. P. J. & Spaargaren, G. (2000). Dealing with environmental risks in reflexive modernity. In M. J. Cohen (Ed.), *Risk in the Modern Age social theory, science and environmental decision-making* (pp. 83-106). Macmillan Press Ltd.
- Kindler, H. (2008). Developing evidence-based child protection practice: A view from Germany. *Research on Social Work Practice*, 18(4), 319-324.
- Lane, D. C., Munro, E. & Husemann, E. (2016). Blending systems thinking approaches for organizational analysis: Reviewing child protection in England. *European Journal of Operational Research*, 251, 613-623. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2015.10.041>
- Koppell, J. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94-108.
- Lourenço, L. (2019). Qualidade e políticas públicas. O papel do Estado ou a falta dele. Em A. Pires, M. Saraiva & Á. Rosa (Eds.), *TMQ – Techniques, methodologies and quality. Qualidade no futuro* (pp. 81-95). Edições Sílabo.
- Mainz, J. (2003). Methodology matters. Defining and classifying clinical indicators for quality improvement. *International Journal for Quality in Health Care*, 15(6), 523-530. <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzg081>
- Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada*. Fórum para a Governação Integrada.
- Martins, P. C. (2004). *Protecção de crianças e jovens em itinerários de risco. Representações sociais, modos e espaços* [Tese de Doutoramento em Estudos da Criança, Universidade do Minho]. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3238/1/1.%20Parte%20te%C3%B3rica.pdf>
- Masson, J. & Parton, N. (2018). England: Attempting to learn from mistakes in an increasingly ‘risk averse’ professional context. In K. Biesel, J. Masson, N. Parton & T. Pösö (Eds.), *Errors and mistakes in Child Protection: International discourses, approaches and strategies* (pp. 35-53). Bristol University Press. <http://www.jstor.com/stable/j.ctvz0h8bh.9>
- Menezes, M. D. (2019), *Protecção à criança em tempos de austeridade – A intervenção do Serviço Social nas CPCJ*. Edições Esgotadas.

- Munro, E. (2007). *SAGE course companions, knowledge and skills for success – Child protection*. SAGE Publications Ltd.
- Munro, E. (2011a). *The Munro Review of child protection part one: A systems analysis*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/624949/TheMunroReview-Part_one.pdf
- Munro, E. (2011b). Young Persons' Guide to the Munro Review of Child Protection. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/624878/DFE-00063-2011_Munro-Review_childrens-guide.pdf
- Munro, E. (2018). Decision-making under uncertainty in child protection: Creating a just and learning culture. *Child & Family Social Work*. 24, 123–130. <https://doi.org/10.1111/cfs.12589>
- Munro, E., Cartwright, N., Hardie, J. & Montuschi, E. (2016). Improving child safety: Deliberation, judgement and empirical research. Centre for Humanities Engaging Science and Society (CHESS) – Durham University.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *The Journal of Marketing*, 49(4), pp. 41-50. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/1251430>
- Parton, N. (1996). Social work, risk and 'the blaming system'. In N. Parton (Ed.), *Social theory, social change and social work*. Routledge.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3^a Ed.). SAGE Publications.
- Raleigh, V. & Foot, C. (2010). *Getting the measure of quality: Opportunities and challenges*. The King's Fund. <https://www.kingsfund.org.uk/sites/default/files/Getting-the-measure-of-quality-Veena-Raleigh-Catherine-Foot-The-Kings-Fund-January-2010.pdf>
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>
- Ruxa, A. C. (2013). *Trajetórias e narrativas do assistente social, enquanto profissional de promoção dos direitos e proteção de crianças e jovens – Da contemporaneidade ao advir* [Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Relatório Reflexivo sobre a Prática Profissional, UCP]. Repositório da UCP. <http://hdl.handle.net/10400.14/13838>
- Ruxa, A. C. (2018). *A trama complexa do risco/perigo na sociedade de risco* [Trabalho desenvolvido para a Unidade Curricular “Serviço Social e Sociedade Civil”, no Doutoramento em Serviço Social, não publicado]. ISCTE-IUL.
- Ruxa, A. C. (2023). *Sistema de Proteção à Criança e Indicadores da Qualidade nas CPCJ* [Tese de Doutoramento, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/28865>
- Stevens, I. & Hassett, P. (2007). Applying complexity theory to risk in child protection practice. *Childhood*, 14(1), 128-144. <https://doi.org/10.1177/0907568207072535>
- Stevens, I. & Cox, P. (2008). Complexity theory: Developing new understandings of child protection in field settings and in residential child care. *The British Journal of Social Work*, 38(7), 1320-1336. <http://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2019/01/OBLIGATORIA-2-MUN%CC%83OZ-Complexity-Theory-Developing-New-Understandings-of-Child-Protection-1.pdf>

- Taylor, B. (2017). *Decision making, assessment and risk in Social Work* (3^a Ed.). SAGE Publications Ltd e Learning Matters Ltd.
- Tilbury, C. (2006). Accountability via performance measurement: The case of child protection services. *Australian Journal of Public Administration*, 65(3), 48-61. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2006.00493a.x>
- Timms, M. (2017). *Creating a Culture of Accountability, Not Blame*. <https://michaeltimms.com/culture-of-accountability/>
- Timms, M. (2020, novembro 25). *How Leaders Create Accountability* [Webinar], Vancouver, Canadá.
- Timms, M. (2021). *How leaders can inspire accountability – Three habits that make or break leaders and elevate organizational performance*. FriesenPress.

Authors Profiles

Ana Carina Ruxa is a social worker who has just successfully completed her PhD in Social Work at Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, with the support of a research grant from the Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) SFRH/BD/145961/2019, under the supervision of Professors Jorge Ferreira and Margarida Eiras. Her research interests are in the areas of child protection and well-being and quality in these domains.

Jorge Ferreira has received a PhD from ISCTE – University Institute of Lisbon (Portugal), where he is currently Associate Professor, Director of the Doctoral program in Social Work and Member of the Scientific Commission Department of Political Science and Public Policy. He is also Vice President of the Scientific Society of Social Work and of the Association for International Social Work and Secretary of REDidi - Network Ibero-americana. He is member of the editorial board of several national and international Journals of Social Work. His research interests are in the area of Childhood.

Margarida Eiras has received a PhD from the National Public Health School, Nova University of Lisbon – Portugal. She is currently Adjunct Professor at the Higher School of Health Technologies of Lisbon. Her research interests are in the areas of quality and management.