Instituto Superior Miguel Torga

Serviço Social Autárquico no Contexto da Descentralização

Experiência da CIM da Região Metropolitana de Coimbra

Dissertação
Mestrado em Serviço Social

Beatriz Figueiredo Rodrigues
Coimbra, 2026

Serviço Social Autárquico no Contexto da Descentralização

Experiência da CIM da Região Metropolitana de Coimbra

Beatriz Figueiredo Rodrigues

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, no Instituto Superior Miguel Torga

Orientador: Professor Doutor Manuel Menezes, Professor Auxiliar, ISMT

Coimbra, 2026

Aos meus pais e avôs

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi escrita num dos períodos mais difíceis da minha vida. A meio deste percurso, perdi o meu avô Rui — e foi preciso encontrar dentro de mim uma força que nem sabia que tinha para continuar. Concluir este trabalho é, por isso, também uma forma de lhe prestar homenagem.

Ao meu orientador, Professor Doutor Manuel Menezes, a minha profunda gratidão. Nos momentos em que o caminho pareceu mais difícil, a sua presença foi um ponto de equilíbrio. Agradeço-lhe a seriedade com que acompanhou este trabalho, a generosidade com que partilhou o seu conhecimento ao longo do meu percurso académico.

À minha família, o grande pilar da minha vida. Aos meus pais, que me deram a essência do que sou hoje, agradeço pela força e pelo esforço que fizeram e continuam a fazer para me proporcionarem estas etapas ao longo da vida.

Ao Zé, o meu namorado, a minha gratidão por me dar força e me apoiar sem nunca me deixar duvidar de mim mesma. Nunca duvidou da minha capacidade e sei que sente um orgulho imenso em mim — orgulho esse que é inteiramente recíproco.

À minha madrinha Mara, um agradecimento do fundo do coração. Esteve sempre lá para me ouvir, para me aconselhar e para me lembrar, nas alturas em que mais precisei, que não podia baixar os braços. A sua presença neste percurso bastante importante.

À minha prima e irmã de coração, Maria. Há pessoas cuja importância não se mede pelo que fazem, mas pelo que são — e ela é uma dessas pessoas. Mais nova do que eu, mas uma parte tão essencial de mim que seria impossível não a trazer para estas páginas.

Às minhas amigas, que tornaram este percurso mais leve. À Juli, amiga de uma vida, cuja amizade atravessa o tempo e continua a ser um dos lugares onde me sinto mais eu mesma. À Diana e à Carol, pela presença, pelo carinho e por estarem lá quando precisei. E à Lara Simões, que está neste barco comigo desde o primeiro momento desta jornada académica. A todas, obrigada por nunca me terem deixado sentir sozinha neste desafio.

E um agradecimento muito especial aos meus avós, Rui, Natália e Manuel. São, sem dúvida, pessoas que vibram e se orgulham das minhas conquistas. Embora nem todos estejam presentes fisicamente, sei que estão a olhar por mim e a testemunhar cada passo que dou e sem eles, e sem os ensinamentos que me deixaram, nada disto seria possível.

A todos, o meu mais sincero e eterno obrigado.

RESUMO

A presente dissertação analisa o processo de descentralização de competências no domínio da ação social em Portugal, com enfoque nas perceções dos assistentes sociais que exercem funções nos municípios da Comunidade Intermunicipal da Região Metropolitana de Coimbra. Partindo da questão de como esta reforma está a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais nas autarquias locais, o estudo procura identificar as potencialidades e os constrangimentos que moldam esta transformação. A investigação adota uma metodologia de natureza mista, articulando abordagens quantitativas e qualitativas, com recurso a inquérito por questionário aplicado a 31 profissionais de dezoito municípios. O tratamento das respostas abertas foi orientado pela metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Os resultados evidenciam uma dualidade central. Por um lado, os assistentes sociais reconhecem que a descentralização promoveu uma maior proximidade às populações, respostas sociais mais céleres e uma intervenção mais ajustada às especificidades dos territórios. Por outro, a implementação deste modelo tem sido acompanhada por constrangimentos estruturais significativos, nomeadamente o aumento da carga de trabalho, a insuficiência de recursos humanos, a sobrecarga burocrática e as lacunas na formação para o exercício das novas competências. Apesar do reconhecimento da autonomia técnica, persistem desigualdades na capacidade de influência sobre a definição de prioridades e políticas locais. O risco de aprofundamento das assimetrias territoriais entre municípios com capacidades distintas constitui igualmente uma preocupação transversal. O estudo conclui que o sucesso da descentralização na ação social depende não apenas da transferência formal de competências, mas da criação de condições efetivas (recursos, formação, regulamentação e reconhecimento profissional) para que os municípios possam exercê-las com qualidade, eficiência e equidade.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social; Autarquias Locais; Descentralização; Ação Social; Poder Local; Potencialidades; Desafios.

ABSTRACT

This dissertation analyses the process of decentralisation of powers in the field of social work in Portugal, focusing on the perceptions of social workers employed by the municipalities of the Intermunicipal Community of the Coimbra Metropolitan Region. Starting from the question of how this reform is reshaping the professional practice of social workers in local authorities, the study seeks to identify the opportunities and constraints shaping this transformation. The research adopts a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative methods, using a questionnaire survey administered to 31 professionals from eighteen municipalities. The analysis of open-ended responses was guided by the content analysis methodology proposed by Bardin (2011). The results highlight a key duality. On the one hand, social workers recognise that decentralisation has fostered greater proximity to local communities, swifter social responses and interventions better tailored to the specific characteristics of the local areas.

On the other hand, the implementation of this model has been accompanied by significant structural constraints, notably an increased workload, a shortage of human resources, excessive bureaucracy and gaps in training for the exercise of new powers. Despite the recognition of technical autonomy, inequalities persist in the ability to influence the setting of local priorities and policies. The risk of widening territorial disparities between municipalities with differing capacities is also a cross-cutting concern. The study concludes that the success of decentralisation in social action depends not only on the formal transfer of powers, but on the creation of effective conditions (resources, training, regulation and professional recognition) to enable municipalities to exercise these powers with quality, efficiency and equity.

KEY-WORDS: Social Work; Local Authorities; Decentralisation; Social Action; Local Government; Potential; Challenges.

LISTA DE SIGLAS

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

BE – Bloco de Esquerda

CIM – Comunidade Intermunicipal

CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSP – Cuidados de Saúde Primários

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

IPPS – Instituto para as Políticas Públicas e Sociais

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

LAL – Lei das Autarquias Locais

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

PACTE – Programa de Ação para o Combate à Exclusão Social

PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista «Os Verdes»

PIB – Produto Interno Bruto

PIIP – Plano Individual de Intervenção Precoce

PS – Partido Socialista

RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social

SIDA – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*

UE – União Europeia

ÍNDICE

Pág.

Agradecimentos..... i
Resumo..... ii
Abstract..... iii
Lista de Siglas..... iv
Índice v
Introdução 1
CAPIÍTULO I – Processo Histórico da Descentralização: a Transferência de Competências Para os Municípios..... 4
1.1. Revolução de abril: Transformações e Novas Perspetivas.....4
1.2. Consolidação das Políticas Sociais Locais..... 6
1.3. Profissionalização e Expansão do Serviço Social..... 8
1.4. Crise, Austeridade e Respostas Sociais 10
1.5. Gestão Local, Inovação e Sustentabilidade..... 12
CAPÍTULO II – Descentralização, Serviço Social e Exercício Profissional no Contexto Autárquico..... 16
2.1. Mediações Sociais da Descentralização..... 16
2.2. Serviço Social Autárquico: Reconfigurações do Exercício Profissional 18
2.3. Constrangimentos, Potencialidades e Dilemas Éticos..... 20
2.4. Desenvolvimento Local, Empowerment e Intervenção Territorial..... 22
2.5. Sintese Interpretativa e Articulação com o Estudo Empírico 24
CAPÍTULO III – Conceptualização e Implementação do EstudoErro! Marcador não definido.
3.1. Definição dos Procedimentos Metodológicos..... 26
3.2. Objetivo de Estudo..... 27
3.3. Questão de Partida e Objetivos..... 28
3.4. Campo Empírico da Pesquisa 29
3.5. Natureza e Abordagem Metodológica 30
3.6. Universo e Amostra 32
3.7. Técnicas de Recolha e Análise de Dados 34
3.8. Questões Éticas 36
CAPÍTULO IV – Análise e Discussão dos Resultados 37
4.1. Caracterização Sociodemográfica e Profissional 38
4.2. Contexto Organizacional da Ação Social Municipal 42
4.3. Transformações no Exercício Profissional 48

Pág.

4.4. Desafios Profissionais e Estratégicas de Adaptação ……52

4.5. Condições de Trabalho e Autonomia Profissional …… 57

4.6. Qualidade e Eficácia da Intervenção Social …… 62

4.7. O Papel do Serviço Social Autárquico e Perspetivas Futuras ……. 66

Conclusão..... 72

Referências Bibliográficas..... 76

Apêndices..... 81

Introdução

Nas últimas décadas, Portugal tem assistido a uma reconfiguração profunda da arquitetura do Estado, marcada pela progressiva transferência de atribuições e responsabilidades para o poder local. Este movimento de descentralização administrativa, ancorado nos princípios constitucionais da subsidiariedade e da autonomia das autarquias, parte do pressuposto de que as decisões públicas ganham em eficácia e legitimidade quando tomadas mais próximo dos contextos e das populações a que se destinam. No campo específico da proteção e da ação social, esta reconfiguração assume uma dimensão particularmente significativa, na medida em que atribui aos municípios responsabilidades que, historicamente, se encontravam concentradas na administração central.

Compreender este fenómeno implica, contudo, situá-lo no tempo. A atual configuração das competências municipais no domínio social não emergiu de forma espontânea: é o resultado de um longo processo histórico, pontuado por ruturas, avanços e recuos, que moldou progressivamente o lugar do poder local na arquitetura do Estado social português. Ignorar esta dimensão histórica seria reduzir a análise à sua expressão mais imediata, perdendo de vista as condicionantes estruturais que continuam a marcar o presente.

É neste quadro histórico e político que se inscreve a Lei-Quadro da Transferência de Competências[1], diploma que operacionalizou a delegação formal de responsabilidades em matéria de ação social nos municípios portugueses. Se, por um lado, esta medida abre possibilidades de uma intervenção social mais territorializada, integrada e sensível às especificidades locais, por outro, coloca desafios consideráveis a autarquias com capacidades técnicas, financeiras e organizativas muito distintas entre si. O risco do acentuar das desigualdades entre territórios, a necessidade de redesenhar modelos de articulação institucional e a redefinição dos papéis dos diversos atores envolvidos na proteção social constituem dimensões críticas deste processo que importa analisar com rigor.

Neste contexto de mudança, os assistentes sociais que exercem funções nos serviços municipais de ação social ocupam uma posição singular. São estes profissionais que, no quotidiano da intervenção, confrontam as contradições entre os objetivos formais da descentralização e as condições reais da sua implementação. As suas análises, questionamentos a respeito das transformações ocorridas no exercício profissional, os obstáculos encontrados, as estratégias de adaptação desenvolvidas e as oportunidades identificadas constituem uma

[1] Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

fonte de conhecimento insubstituível para avaliar os efeitos concretos desta reforma no plano da prática social.

Partindo destas considerações, a presente dissertação orienta-se pela seguinte questão de partida: de que modo está a descentralização de competências no domínio da ação social a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais nas autarquias locais, e que potencialidades e constrangimentos moldam esta transformação?

Em resposta a esta interrogação, o estudo define como objetivo geral compreender os processos através dos quais a descentralização de competências no domínio da ação social está a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais nas autarquias locais, identificando as potencialidades e os constrangimentos que moldam esta transformação. Para a sua operacionalização, foram definidos seis objetivos específicos: identificar as principais mudanças percecionadas no exercício profissional dos assistentes sociais decorrentes da descentralização de competências; compreender os desafios profissionais e institucionais resultantes do novo quadro de competências e analisar as estratégias de adaptação desenvolvidas para os enfrentar e potenciar as oportunidades do novo contexto; examinar os impactos da descentralização nas condições de trabalho, na gestão de recursos e na autonomia técnica dos profissionais; analisar as perceções dos assistentes sociais quanto às repercussões da descentralização na qualidade e eficácia da intervenção social; caracterizar o modelo organizacional adotado pelas autarquias na operacionalização das novas competências; e contribuir para a reflexão crítica sobre o papel do Serviço Social autárquico no modelo de governação local e na consolidação das políticas públicas territorializadas.

Do ponto de vista metodológico, a investigação recorre a uma abordagem de natureza mista, articulando métodos quantitativos e qualitativos de forma complementar. A recolha de dados foi realizada através de inquérito por questionário dirigido a assistentes sociais em funções nos municípios da Comunidade Intermunicipal (doravante CIM) da Região Metropolitana de Coimbra, tendo o tratamento das respostas abertas sido orientado pela metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Esta opção metodológica permite não apenas quantificar e caracterizar tendências, mas também aceder à profundidade das experiências e representações dos sujeitos em estudo, enriquecendo a compreensão do fenómeno em análise.

A dissertação organiza-se em quatro capítulos. O primeiro traça o percurso histórico da descentralização e da transferência de competências para os municípios, desde as transformações político-sociais do pós-25 de Abril até aos desafios contemporâneos da gestão

local sustentável, passando pela consolidação das políticas sociais locais, pela profissionalização do Serviço Social e pelos efeitos da crise e da austeridade. O segundo capítulo desenvolve o enquadramento teórico do estudo, problematizando as relações entre descentralização, Serviço Social e o exercício profissional no contexto autárquico, explorando dimensões como os constrangimentos e dilemas ético-operacionais, o desenvolvimento local e o empowerment comunitário, e culminando numa síntese de articulação com o estudo empírico. O terceiro capítulo expõe as opções metodológicas da investigação, fundamentando as escolhas realizadas quanto ao desenho do estudo, à definição do campo empírico, à constituição da amostra, às técnicas de recolha e tratamento de dados e às considerações de natureza ética. O quarto e último capítulo integra a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa empírica, relacionando-os com o enquadramento teórico desenvolvido ao longo da dissertação.

CAPÍTULO I - Processo Histórico da Descentralização: a Transferência de Competências para os Municípios

Neste capítulo procede-se a um enquadramento histórico e político do processo de descentralização em Portugal, com particular enfoque na transferência de competências para os municípios no domínio da ação social. Pretende-se compreender a evolução do poder local desde o período pós-Revolução de abril, destacando os principais marcos legislativos e institucionais que contribuíram para a consolidação das políticas sociais municipais. Ao longo do capítulo, analisa-se igualmente o percurso de afirmação do Serviço Social em contexto autárquico, evidenciando como a intervenção social local se foi estruturando e transformando em articulação com os sucessivos modelos de descentralização administrativa.

1.1 Revolução de abril: transformações e novas perspetivas

O período pós-revolucionário português foi marcado por uma série de desafios estruturais e administrativos no que concerne ao poder local. A ***primeira década democrática (1974-1983)*** revelou um cenário complexo, no qual as autarquias transitaram de um sistema centralizado e autoritário para uma nova realidade de autonomia e gestão descentralizada. Como enfatiza Menezes (2025), este período desvelou um poder local ainda frágil, operando sob a égide de comissões administrativas que tinham a árdua missão de gerir municípios anteriormente subjugados pelo regime ditatorial.

Antes de analisar este percurso histórico, importa clarificar os princípios jurídico-constitucionais que sustentam o próprio conceito de descentralização. A Constituição da República Portuguesa consagra, no domínio do poder local, três princípios fundamentais: o princípio da descentralização, que implica a distribuição de competências entre a Administração Central e as autarquias locais, garantindo maior proximidade na tomada de decisão; o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as responsabilidades públicas devem ser atribuídas, sempre que possível, às autoridades mais próximas dos cidadãos; e o princípio da autonomia local, que garante às autarquias o direito e a capacidade efetiva de regulamentar e gerir os assuntos públicos sob a sua responsabilidade (Oliveira et al., 2023). No plano doutrinário, Amaral (2008) distingue ainda três formas de descentralização administrativa: territorial, correspondente à criação das autarquias locais; institucional, relativa a institutos e empresas públicas; e associativa, referente a associações públicas, considerando que apenas a primeira constitui uma verdadeira forma de descentralização. O autor propõe igualmente uma

leitura em dois planos, jurídico e político-administrativo, distinção que Teles (2021) complementa ao identificar três tipos de descentralização em Portugal: política, relativa à transferência de competências de decisão; administrativa, respeitante à gestão e execução de políticas públicas; e financeira, relativa à transferência de recursos que permitem às autarquias gerir os seus próprios orçamentos. É precisamente nesta tríade, política, administrativa e financeira, que se ancora a compreensão do processo histórico que a seguir se analisa.

Através de uma breve retrospetiva, percebemos que, na verdade, foram vários os exemplos ao longo da história que permitiram compreender a complexidade deste processo de transição. A Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) de 1976 representou um marco fundamental, ao consagrar as autarquias locais como órgãos efetivos de poder, garantindo-lhes autonomia política e administrativa (Menezes, 2025). Importa, contudo, sublinhar que esta consagração constitucional não significou uma transferência imediata e homogénea de competências, uma vez que a operacionalização da descentralização foi gradual e condicionada por limitações jurídicas, financeiras e administrativas.

De notar que a consagração do princípio da descentralização na CRP, nomeadamente nos artigos 235.º e 237.º, veio conferir às autarquias um papel essencial na prossecução dos interesses das populações, incluindo a intervenção em políticas sociais (Menezes, 2025). Contudo, apesar desta formalização, o enquadramento legal inicial ainda não proporcionava um sistema de competências suficientemente robusto para garantir uma resposta eficaz às necessidades emergentes. Assim, até à aprovação da Lei das Autarquias Locais (doravante LAL) em 1977[2], as autarquias operavam num contexto jurídico ambíguo, sem orientações precisas sobre a sua atuação social. Este desfasamento entre o reconhecimento formal e a capacidade efetiva de intervenção constitui um traço relevante para compreender as tensões que atravessam, ainda hoje, os processos de descentralização.

A intervenção social municipal tem sofrido algumas alterações ao longo do tempo. Antes de 1974, o papel dos municípios na assistência social era bastante limitado, restringindo-se, essencialmente, à criação de algumas infraestruturas e ao auxílio a grupos específicos como crianças desprotegidas, mendigos e organizações assistenciais (Menezes, 2002; Cardoso, 2013; Bento, 2016). Este panorama começou a modificar-se no pós-25 de abril, impulsionado pelo dinamismo da sociedade civil, pelo crescimento das reivindicações sociais e pela necessidade de reestruturação das políticas habitacionais e de assistência social. Neste contexto, observa-se

[2] Lei n.º 79/77 de 25, de outubro.

uma progressiva valorização do saber técnico do Serviço Social e a emergência de novas práticas profissionais no plano local.

A Câmara Municipal de Coimbra consubstanciou, neste contexto, um dos primeiros exemplos de transformação na intervenção social autárquica. Como destaca Menezes (2025), foi a primeira autarquia a recrutar assistentes sociais, ainda em 1974, para realizar um diagnóstico habitacional, demostrando uma mudança no paradigma de gestão municipal. O autor sublinha ainda a crescente inserção de profissionais do Serviço Social nos Serviços Municipais de Habitação, os quais, a partir de 1976, passaram a proliferar em diversas autarquias do país, assinalando o início de um processo de institucionalização da profissão no poder local. Este marco é particularmente relevante, por antecipar a centralidade que a dimensão habitacional e a ação social assumiram nas políticas municipais nas décadas seguintes.

Além do processo de descentralização política, a autonomização administrativa das autarquias revelou-se fundamental para a construção de políticas sociais mais abrangentes e ajustadas às necessidades locais. Estes fatores impulsionaram igualmente a expansão progressiva do Serviço Social no poder local, consolidando-se como um campo profissional relevante para o desenvolvimento comunitário. Deste modo, a descentralização pode ser entendida simultaneamente como uma oportunidade de proximidade e adequação territorial, mas também como um desafio de capacidade institucional e de clarificação de responsabilidades.

Ao refletirmos sobre o percurso histórico do poder local em Portugal, percebemos que a descentralização não foi um processo linear, mas sim um fenómeno que tem vindo a alterar o panorama atual das autarquias. Como referem Menezes (2025), Cardoso (2013) e Bento (2016), a consolidação do Serviço Social autárquico representa uma conquista significativa para a assistência e inclusão social, possibilitando uma atuação mais próxima das populações e das suas reais necessidades. Assim, a profissionalização e a valorização do Serviço Social nas autarquias continuam a ser vetores fundamentais para a construção de um Estado Social mais justo e equitativo.

1.2 Consolidação das políticas sociais locais

No decurso da primeira década do período pós-revolucionário, a par da institucionalização da democracia assistiu-se a uma gradual expansão, desenvolvimento do poder local. Segundo

Mozzicafreddo esta fase foi marcada por um intervencionismo expressivo nas infraestruturas e por uma abordagem assistencialista para responder às necessidades das populações. A LAL, embora concebida com a intenção de ser revista no espaço de um ano, permaneceu inalterada durante sete anos, demonstrando a complexidade do processo de descentralização. Somente na ***segunda década da democracia, entre 1984 e 1993***, é que se verificou uma revisão significativa do diploma legal, que resultou num alargamento das atribuições e competências das autarquias locais (Menezes, 2025).

A descentralização administrativa ganhou maior expressão ao longo dos anos subsequentes, dando origem ao que Bento (2016) e Gonçalves (2018) designam como o início da "localização do social". Este conceito traduz a ampliação das competências municipais, permitindo-lhes intervir em domínios relacionados com os interesses próprios e específicos das populações. Dentro deste âmbito, foram estabelecidas atribuições na área social, incluindo saúde, educação, proteção à infância e apoio à terceira idade. Contudo, importa reconhecer que a operacionalização destas atribuições dependeu, em grande medida, da capacidade técnica e financeira de cada município, contribuindo para assimetrias territoriais.

Na esfera da ***saúde***, apesar da evidente intervenção dos municípios em fatores determinantes da saúde pública, a regulação formal das suas competências só se verificou em 1999. Até então, a gestão da saúde pública permaneceu sob a alçada exclusiva da administração central. Esta ambiguidade de competências condicionou a atuação das autarquias e limitou o desenvolvimento de respostas integradas. Este quadro contribuiu para uma fragmentação entre intervenção local (de proximidade) e decisão central (de planeamento e regulação), com impactos na eficácia e continuidade das respostas.

No campo da ***educação***, houve um movimento inicial de transferência de responsabilidades para os municípios, materializado pela regulamentação de competências relativas aos transportes escolares e à ação social escolar, em 1984 (Mozzicafreddo, *apud* Menezes, 2025). Essa regulação permitiu a institucionalização precoce desta área na gestão municipal. No entanto, as intenções de descentralização no ensino pré-escolar e básico não se concretizaram plenamente, optando-se por um modelo de colaboração contratualizada entre as administrações central e local. Assim, percebemos que o Estado manteve um papel predominante no planeamento e definição das políticas educativas, enquanto os municípios assumiram, progressivamente, funções operacionais na implementação dessas políticas. Este modelo híbrido revela uma descentralização parcial, na qual a proximidade territorial não corresponde necessariamente a maior autonomia decisória.

Outro evento crucial ocorreu em janeiro de 1986, com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia (UE). Para além do contexto económico, essa integração teve um impacto político significativo, garantindo a consolidação do estatuto democrático do país. No plano económico, os financiamentos europeus permitiram o fortalecimento das autarquias e a sua intervenção em várias problemáticas sociais. Neste período, os fundos comunitários contribuíram ainda para reconfigurar prioridades municipais e para reforçar projetos de intervenção social com enfoque territorial.

Este domínio refere-se também às condições organizacionais e institucionais que moldaram a inserção do Serviço Social nas autarquias. A emergência desta área revelou desafios consideráveis, uma vez que as práticas profissionais eram, inicialmente, atravessadas por preconceitos e desconhecimento do saber-fazer técnico. Durante as primeiras décadas democráticas, as representações das profissionais como "senhoras da assistência" ou "da caridade" condicionaram a autonomia da prática profissional. Por fim, alguns desafios subjacentes a este processo residem na escassa representação da profissão nos diferentes municípios, o que levou a um processo lento de transformação e consolidação da atuação dos assistentes sociais no âmbito autárquico. Este aspeto é relevante para compreender como a descentralização, por si só, não garante profissionalização nem uniformidade na capacidade de intervenção.

1.3 Profissionalização e expansão do Serviço Social

Ao longo do tempo, a atuação do Serviço Social nas autarquias tem vindo a consolidar-se, afirmando-se como uma componente essencial na gestão das políticas sociais locais. Durante a ***terceira década (1994-2003)***, o crescimento do número de assistentes sociais tornou-se evidente, refletindo, segundo Menezes (2002; 2019), um reconhecimento progressivo da relevância dessas intervenções. Esse fenómeno é impulsionado tanto pelas reivindicações da população e dos gestores municipais, quanto pelo aumento da autonomia técnica desses profissionais na formulação de diagnósticos sociais e execução de políticas públicas.

Outra dimensão importante desse período está relacionada ao perfil funcional do assistente social no contexto autárquico. Conforme Menezes (2002), o profissional tem como atribuições principais a identificação das necessidades das populações, a análise dos recursos existentes e a procura pela otimização desses recursos por meio de intervenções articuladas.

Ademais, a planificação e execução de projetos tornam-se elementos centrais, com potencial impacto no apoio político e decisório.

Neste sentido, o período compreendido entre 1990 e 2008 caracteriza-se por um investimento significativo na qualificação social em Portugal. O mesmo utiliza esta perspetiva para destacar o crescimento das despesas sociais do Estado relativamente ao PIB, aproximando o país dos padrões dos Estados de bem-estar europeus (Menezes, 2002; OIT, 2003). De entre as medidas de política concebidas e implementadas durante este período, podemos destacar o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (1990), bem como uma série de projetos municipais destinados ao apoio a grupos vulneráveis, como PACTE[3], HORIZON, Integrar, NOW, Youth Start, Projeto Vida, Ser Criança, PIIP[4] e PAII[5], entre outros.

A grande interconetividade entre a política social e a intervenção comunitária também se refletiu na institucionalização, em 1996, do Rendimento Mínimo Garantido (atual Rendimento Social de Inserção), e, em 1997, do programa da Rede Social. O ritmo a que foram implementadas essas políticas evidencia um salto qualitativo na forma como as autarquias passaram a atuar na promoção do bem-estar local (Martins et al., 2015).

Embora a descentralização administrativa tenha sido formalmente reforçada no final dos anos 90, a sua concretização na esfera social foi limitada. O que, por sua vez, impactou diretamente as transferências de competências para as autarquias, especialmente nas áreas da educação e da habitação. Segundo Menezes (2001; 2002), apesar da previsão legal de uma atuação mais abrangente das autarquias no setor social, muitas dessas atribuições não foram plenamente regulamentadas, resultando num cenário desigual entre os diferentes municípios.

Deste modo, percebemos que a dimensão municipal do Serviço Social foi sendo moldada por fatores políticos, económicos e institucionais. Isto inclui a atuação em redes de apoio comunitário, participação em programas de combate à pobreza e gestão de equipamentos sociais. No entanto, sem que muitas vezes seja possível detetar uma homogeneidade na implementação dessas iniciativas, evidenciando as disparidades entre diferentes autarquias e os seus respetivos modelos de intervenção (Menezes, 2002; Cardoso, 2013).

O direito à habitação, consagrado constitucionalmente, assume uma dimensão política e social fundamental. O Estado, segundo Menezes (2002), deve garantir a execução de programas habitacionais para os cidadãos mais vulneráveis. Apesar da emergência de novas políticas a partir dos anos 80, a gestão habitacional permaneceu centralizada até à reforma de

[3] Programa de Ação para o Combate à Exclusão Social
[4] Plano Individual de Prevenção Precoce
[5] Programa de Apoio Integrado a Idosos

1999, limitando a capacidade autárquica de responder eficientemente às necessidades habitacionais. A promulgação de leis que permitiram a gestão municipal da habitação social, incluindo programas de arrendamento social e renovação urbana, sinalizou uma mudança significativa no modelo de intervenção local, o que, por sua vez, abriu caminho para um novo paradigma de atuação dos assistentes sociais nas autarquias (Menezes, 2019).

Assim, as mudanças ocorridas no período analisado evidenciam não somente o crescimento do Serviço Social nas autarquias, mas também a interligação entre políticas sociais e processos de descentralização. Esse contexto revela desafios e oportunidades que continuam a moldar a intervenção social municipal em Portugal.

1.4 Crise, austeridade e respostas sociais

A análise do ***período de 2004 a 2013*** revela que a ação das autarquias locais assumiu uma importância crescente no contexto da crise económica e das políticas de austeridade.

No entanto, apesar das dificuldades e do contexto adverso, as autarquias locais encontraram-se na posição de tomar medidas emergentes para minimizar os impactos da crise sobre os seus cidadãos. Como já mencionado, a crise iniciada em 2008, exacerbada pela austeridade a partir de 2011, levou a um aumento considerável da pobreza e exclusão social, afetando principalmente as famílias com crianças e as famílias monoparentais (Menezes, 2019).

Diante dessa realidade, a verdade é que as autarquias se viram obrigadas a intervir, ainda que muitas vezes sem o suporte financeiro e as competências legais adequadas. Esta atuação revelou tanto a capacidade adaptativa do poder local como as fragilidades do modelo de descentralização existente. Este período evidencia um paradoxo recorrente: maior exigência de resposta local sem transferência proporcional de recursos e enquadramento.

A situação tornou-se mais complexa devido à falta de avanços significativos nas negociações entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (doravante ANMP), que, em 2007, tentaram garantir a transferência de competências para os municípios nas áreas de saúde e ação social. Embora houvesse uma crescente pressão para o poder local ser mais responsabilizado por essas questões, as negociações não resultaram em soluções concretas. A ANMP manifestou, logo em 2008, preocupações sobre os efeitos da crise nas famílias, solicitando mais recursos e atribuições para os municípios, mas não obteve respostas positivas (Cardoso ,2013, *apud* Menezes, 2025).

Neste contexto, os municípios sentiram-se compelidos a agir, apesar da inexistência de um quadro legal que os obrigasse a tal. Quer dizer, em função da ausência de uma resposta eficaz do Estado, as autarquias passaram a desempenhar um papel central no combate à pobreza e exclusão social. Muitas delas começaram a assumir responsabilidades em áreas que então se encontravam fora da sua alçada legal, visando melhorar as condições de vida da população e responder à crise com medidas urgentes e necessárias.

Uma segunda tendência observada neste período foi o avanço da transferência de competências nas áreas da educação. A partir de 2008, algumas transferências previstas no diploma de 1999 começaram a ser concretizadas, o que permitiu uma maior descentralização da gestão escolar, incluindo a administração do parque escolar e o apoio ao pessoal não docente, bem como atividades de enriquecimento escolar. Esses movimentos refletiram um processo gradual de qualificação do poder local, que passou a ter maior autonomia em várias áreas (Menezes, 2019).

Por fim, em 2013[6], nova legislação foi promulgada tendo em vista o reforço da descentralização, a promoção da coesão territorial e a aproximação das decisões aos cidadãos. No entanto, apesar das mudanças, o impacto em áreas sociais foi limitado, e a clarificação das competências entre municípios e freguesias não resultou em alterações significativas nas políticas de ação social. A desresponsabilização do Estado continuou a ser um desafio, e as autarquias mantiveram-se no centro das respostas sociais, muitas vezes assumindo funções além das previstas por lei (Menezes, 2019).

Ainda que a ação das autarquias tenha sido relevante em várias áreas, o contexto de políticas habitacionais adotadas, como a liberalização do arrendamento e a expansão do mercado de alojamento local, também deve ser destacado. Estas políticas contribuíram para a exclusão de segmentos da população do acesso à habitação adequada, com o aumento vertiginoso dos preços de arrendamento e compra de imóveis desde 2014, o que agravou a situação das famílias em dificuldades (Drago, 2020; Gonçalves, 2021).

Por fim, relativamente à atuação dos profissionais de serviço social, observa-se que, apesar da presença de discursos críticos, especialmente no contexto do Serviço Social Radical, a resposta política dos profissionais em Portugal foi relativamente tímida em comparação com outros países da Europa, como a Grécia. A falta de uma ação mais vigorosa por parte dos sindicatos e associações de classe em face das dificuldades sociais e políticas vividas por milhões de portugueses é uma questão a ser refletida (Menezes, 2019).

[6] Lei n.º 175/2013, de 12 de setembro.

1.5 Gestão local, inovação e sustentabilidade

Num mundo altamente conectado, as dinâmicas políticas e sociais podem ser mais visíveis e complexas. Os conflitos modernos possuem múltiplas dimensões que desafiam as estruturas de governação tradicionais, colocando pressão sobre o papel do Estado e das entidades locais. A ***década de 2014 a 2024*** foi marcada por uma transformação significativa nas relações entre o poder central e as autarquias locais em Portugal, que se refletiu, sobretudo, no processo de descentralização e nas mudanças nas políticas públicas.

O ano de 2014 representou o término do programa de resgate financeiro a que Portugal se encontrava sujeito desde 2011, criando uma janela para a implementação de novas abordagens políticas. A partir de 2015, com a ascensão do Governo da "geringonça" (PS, PCP, BE e PEV)[7], houve uma mudança substancial nas políticas adotadas, com foco em crescimento económico aliado à coesão social. Isso permitiu reverter muitas medidas austeras implementadas anteriormente, promovendo a reposição de direitos sociais (Menezes, 2023).

A descentralização e a subsidiariedade emergiram, então, como pilares da reforma do Estado, culminando na promulgação de uma nova Lei-Quadro para a transferência de competências. A criação de um regime de delegação de competências aos municípios e entidades intermunicipais, que se daria de forma gradual e faseada, visava fortalecer a autonomia local e melhorar a eficiência na administração pública. A lógica por trás desta descentralização era clara: uma organização administrativa mais descentralizada estaria melhor capacitada para promover a coesão territorial e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, criando respostas adaptadas às especificidades locais, ao mesmo tempo que otimizava os recursos disponíveis (Tribunal de Contas, 2023). Ainda assim, permanece central a discussão sobre a suficiência e adequação dos recursos transferidos para acompanhar as competências delegadas, sobretudo na área social.

Em 2018, a descentralização em Portugal ganhou carácter oficial com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto[8]. Estabeleceu as bases legais para a delegação de competências nas autarquias locais e as entidades intermunicipais, pondo em prática os princípios da subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização administrativa. As

[7] Solução governativa formada em 2015 pelo Partido Socialista, com o apoio parlamentar do Bloco de Esquerda, Partido Comunista Português e Partido Ecologista "Os Verdes".

[8] Definiu os princípios, áreas de atuação e modelo de transferência de competências da administração central para as autarquias locais e entidades intermunicipais, servindo como base para diplomas legais complementares que operacionalizam essas competências.

autarquias locais assumiram, então, um papel essencial na estrutura do Estado democrático português, desempenhando funções fundamentais no quadro da descentralização[9].

No domínio da ***ação social***, as atribuições anteriores da responsabilidade da Segurança Social, com o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, passaram a ser atribuídas às Câmaras Municipais um conjunto de novas responsabilidades, anteriormente a cargo da Segurança Social, incluindo o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (doravante SAAS), o Rendimento Social de Inserção (doravante RSI), a Atribuição de Prestações Pecuniárias de Carácter Eventual, a elaboração de Cartas Sociais, Atividades de Animação e Apoio à Família, como Conforto Habitacional para Idosos e Contratos Locais de Desenvolvimento Social. Esta transferência representa um marco particularmente relevante para o presente estudo, por incidir diretamente sobre áreas onde os assistentes sociais assumem intervenção técnica e operacional.

Importa, contudo, sublinhar que nem todas as áreas da ação social foram transferidas para a responsabilidade dos municípios no âmbito deste processo de descentralização. Apesar da crescente aposta na proximidade territorial como forma de melhorar a eficácia das respostas sociais, alguns domínios mantiveram-se sob a alçada direta da Segurança Social, fruto de legislação específica que determina ser esta a entidade responsável pelo respetivo acompanhamento. Continuam, assim, sob responsabilidade da Segurança Social, entre outras, as seguintes áreas: o Estatuto do Cuidador Informal, que integra um profissional de saúde e outro da segurança social; os requerentes e beneficiários de proteção internacional, designadamente pedidos de asilo ou de proteção temporária no âmbito do conflito na Ucrânia; a integração e o pagamento em respostas lucrativas, sempre que não existam vagas na rede solidária; a matéria de HIV/SIDA e os comportamentos aditivos; e o fundo de garantia de alimentos devido a menores, incluindo os relatórios de avaliação que sustentam o seu reconhecimento e pagamento. Esta delimitação é particularmente relevante para o presente estudo, na medida em que circunscreve com precisão o âmbito de intervenção dos assistentes sociais autárquicos, distinguindo-o claramente das competências que permanecem sob tutela direta da administração central.

No âmbito da ***ação social***, isso significava não apenas reforçar áreas já descentralizadas, mas também atribuir novas competências, sempre com a condição de que essas transferências fossem acompanhadas pelos recursos adequados. O processo foi inicialmente projetado para

[9] De acordo com o artigo 6.º, n.º 1 da CRP, o Estado, embora unitário, deve organizar-se respeitando a autonomia das regiões insulares e dos municípios.

ser concluído em 2021, com a implementação gradual e diferenciada consoante as áreas envolvidas.

No campo da ***educação***, por exemplo, a transferência de competências estava prevista para 2019, abrangendo a gestão de pessoal não docente, a conservação e requalificação do parque escolar, e a organização de apoios à família no ensino pré-escolar e no 1.º ciclo. Embora o prazo não tenha sido totalmente cumprido, até março de 2022, a maioria dos municípios já havia assumido as competências transferidas neste domínio (DGAL, cit, Menezes, 2025).

Quanto à ***saúde***, a Lei-Quadro consagrou a transferência de competências para os Cuidados de Saúde Primários (CSP), incluindo a gestão e manutenção das unidades de saúde familiares, com a implementação da descentralização prevista para 2019. No entanto, até julho de 2022, somente 25% dos municípios haviam assumido as suas responsabilidades nesta área, mas o processo avançou significativamente até 2023, com 86% dos municípios a concretizarem as transferências (DGAL, 2023). Este desfasamento entre o calendário legal e a execução efetiva ilustra bem os desafios de capacidade técnica e financeira que acompanharam o processo de descentralização.

A ***habitação,*** por sua vez, foi uma questão crítica no contexto da crise económica que se prolongou por várias décadas. Desde 2015, o Governo começou a delinear uma estratégia nacional para a habitação, culminando, em 2018, na criação da Nova Geração de Políticas de Habitação (doravante NGPH). A NGPH[10] visava garantir o direito à habitação e combater as exclusões sociais e territoriais, e o papel das autarquias foi crucial na implementação dessas políticas (Gonçalves, 2021). Em 2019, foi promulgada a Lei de Bases da Habitação, estabelecendo políticas fiscais e de investimento em habitação pública, além de reforçar a regulação e a subsidiação. Esses instrumentos ajudaram a consolidar o papel dos municípios na política habitacional, incluindo a gestão de programas de apoio ao arrendamento e à reabilitação urbana.

A assunção de um conjunto mais alargado de responsabilidades por parte dos municípios implicou, portanto, uma profunda reconfiguração das estruturas administrativas e financeiras locais. A descentralização exigiu das autarquias novas formas de planeamento e gestão, promovendo maior capacidade de intervenção social e territorial. Segundo diversos analistas, esta transição representa uma oportunidade para as autarquias reforçarem a sua capacidade de gestão social local e ampliarem a sua eficácia operacional (Gomes, 2022).

[10] Traduziu-se num conjunto de programas lançados em 2018 com o objetivo de garantir o acesso à habitação digna, combater a exclusão habitacional e reforçar o papel das autarquias neste domínio.

Neste quadro, ainda que o impacto nos profissionais (em particular no Serviço Social) tenha sido significativo, importa destacar que o núcleo central da reforma assentou na reorganização institucional e no reforço da autonomia municipal. O papel das autarquias passou a articular de forma mais próxima políticas públicas essenciais, com maior potencial de adaptação às realidades locais e de resposta às desigualdades territoriais (Gonçalves 2021). É precisamente nesta articulação entre reorganização institucional e práticas profissionais que se coloca o foco empírico da presente investigação.

Em síntese, a última década foi marcada por um processo de descentralização que redefiniu o papel das autarquias no contexto das políticas públicas em Portugal. Ao reforçar a sua autonomia e competências, reconheceu-se que a proximidade ao território e às comunidades locais é essencial para conceber respostas mais eficazes, justas e ajustadas às realidades específicas, reconhecimento que se traduziu num alargamento progressivo das responsabilidades municipais, particularmente no domínio da ação social. Esta transição, todavia, está longe de ser linear ou concluída, e implica um compromisso contínuo com o reforço das capacidades técnicas, organizacionais e financeiras das autarquias, de modo a garantir que estas possam exercer plenamente a sua missão de promoção da coesão social, independentemente do território em que os cidadãos residem.

Estas transformações no quadro da governação local e das políticas públicas não se limitaram, contudo, ao plano institucional ou organizacional. Elas tiveram igualmente repercussões diretas nas práticas profissionais, em especial no campo do Serviço Social, que viu as suas funções redefinidas, ampliadas e reconfiguradas no contexto municipal. A descentralização passou a exigir novos enquadramentos de atuação, maiores responsabilidades técnicas e uma articulação mais complexa entre orientações nacionais e decisões locais, colocando desafios acrescidos ao exercício profissional dos assistentes sociais. É, portanto, fundamental analisar de que forma a descentralização implicou uma reconfiguração concreta do exercício profissional no poder local, atendendo às perceções e experiências dos profissionais envolvidos. É neste enquadramento que se inscreve o presente estudo, centrado nas perceções e experiências dos assistentes sociais face à transferência de competências no domínio da ação social.

CAPÍTULO II - Descentralização, Serviço Social e Exercício Profissional no Contexto Autárquico

O presente capítulo centra-se no enquadramento teórico da descentralização da ação social e das implicações que este processo produz no exercício profissional do Serviço Social em contexto municipal. A partir da literatura especializada, discutem-se os efeitos da territorialização das políticas sociais, as reconfigurações do papel dos assistentes sociais no poder local e os principais constrangimentos, potencialidades e dilemas ético-operacionais associados à transferência de competências. Aborda-se ainda a relevância dos referenciais do desenvolvimento local e do empowerment, enquanto dimensões fundamentais para compreender a especificidade da intervenção social autárquica. Este enquadramento sustenta a análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes.

2.1 Mediações sociais da descentralização

No contexto português, a descentralização assume particular relevância no domínio social, não apenas pela transferência formal de competências, mas sobretudo pelas implicações que produz na organização das políticas públicas, na capacidade de resposta dos territórios e na redefinição do papel das autarquias enquanto atores centrais do Estado Social. A análise deste processo exige, assim, um olhar que vá além do enquadramento jurídico, centrando-se nos seus efeitos estruturais e operacionais.

A literatura sublinha que a descentralização social em Portugal se desenvolve num quadro marcado por assimetrias territoriais significativas, quer ao nível da capacidade financeira, quer da disponibilidade de recursos humanos e técnicos (Veiga, 2014; Alexandre et al., 2019). Embora os municípios tenham assumido responsabilidades acrescidas em áreas centrais do bem-estar das populações, a administração local continua a representar uma parcela relativamente reduzida das finanças públicas, condicionando a concretização efetiva das políticas sociais descentralizadas.

Neste sentido, diversos autores alertam para o risco de uma descentralização "incompleta", na qual a atribuição de competências não é acompanhada por uma transferência proporcional de recursos financeiros, humanos e organizacionais (Domingos, 2019). Esta desconexão tende a gerar pressões acrescidas sobre os serviços municipais de ação social, transferindo para o nível local a gestão da escassez e a mediação de expectativas sociais elevadas face a meios limitados.

A dimensão social da descentralização revela-se particularmente sensível, uma vez que incide sobre áreas diretamente relacionadas com a garantia de direitos sociais fundamentais e com a resposta a situações de vulnerabilidade. Alexandre et al. (2019) sublinham que a proximidade territorial pode potenciar respostas mais ajustadas às necessidades locais, mas apenas se existirem condições institucionais adequadas para assegurar padrões mínimos de equidade no acesso aos serviços. Caso contrário, a territorialização das políticas sociais pode contribuir para o agravamento das desigualdades entre municípios, comprometendo o princípio da universalidade dos direitos sociais.

Acresce que a descentralização da ação social ocorre num contexto marcado por profundas transformações sociodemográficas e territoriais, como o envelhecimento populacional, a desertificação dos territórios de baixa densidade, a urbanização acelerada e o aumento das desigualdades socioeconómicas (Teles, 2021; Melo, 2022). Estes fenómenos reforçam a centralidade do nível municipal na operacionalização das políticas sociais, mas ampliam simultaneamente a complexidade das respostas exigidas aos serviços locais.

A articulação intergovernamental emerge, assim, como um elemento central na operacionalização da descentralização social. A cooperação entre a administração central, os municípios e as entidades intermunicipais é fundamental para evitar sobreposições de competências, garantir coerência estratégica e assegurar a continuidade das respostas sociais. No entanto, vários estudos apontam para fragilidades persistentes nesta articulação, traduzidas em ambiguidades funcionais, dificuldades de coordenação e desigualdades na implementação das políticas sociais no território (Domingos, 2019; Gonçalves & Ferreira, 2023).

Neste quadro, a descentralização da dimensão social em Portugal configura-se como um processo ambivalente. Por um lado, oferece oportunidades para reforçar a proximidade, a adequação territorial e a integração das respostas sociais; por outro, evidencia limitações estruturais relacionadas com o financiamento, a capacidade técnica e a coordenação entre níveis de governação. Estas tensões constituem o pano de fundo no qual se inscreve o exercício profissional do Serviço Social em contexto autárquico, tornando particularmente relevante a análise das perceções dos assistentes sociais sobre como este processo é vivido e operacionalizado no quotidiano da prática profissional.

2.2 Serviço social autárquico: reconfigurações do exercício profissional

A descentralização da ação social para o nível municipal implicou uma profunda reconfiguração do exercício profissional do Serviço Social, não apenas em termos formais, mas sobretudo ao nível das funções efetivamente desempenhadas, dos papéis atribuídos aos profissionais e das condições na qual a intervenção social é concretizada no quotidiano. Mais do que uma mera transferência administrativa de competências, este processo traduziu-se numa transformação substantiva do lugar ocupado pelos assistentes sociais no interior das estruturas autárquicas.

Como sublinha Menezes (2002), o Serviço Social em contexto municipal desenvolve-se num espaço de interseção entre decisão política, organização administrativa e intervenção técnica, conferindo à prática profissional uma complexidade acrescida. A proximidade ao poder político local, característica do contexto autárquico, expõe os assistentes sociais a dinâmicas específicas, nas quais a autonomia técnica, a mediação institucional e a negociação permanente de prioridades assumem particular relevância.

Bento (2016) destaca que a ampliação das responsabilidades municipais conduziu a uma diversificação significativa das funções atribuídas aos assistentes sociais. Para além do atendimento e acompanhamento social individual e familiar, os profissionais passaram a integrar tarefas relacionadas com o planeamento social, a elaboração de diagnósticos territoriais, a gestão e monitorização de programas, a coordenação de redes locais e a articulação com múltiplos atores institucionais. Esta multifuncionalidade redefine o perfil profissional do assistente social no poder local, exigindo competências técnicas, organizacionais, relacionais e políticas mais abrangentes.

Esta reconfiguração funcional implica também uma alteração dos papéis profissionais tradicionalmente associados ao Serviço Social. O assistente social deixa de ser exclusivamente um técnico de intervenção direta, assumindo igualmente o papel de mediador entre diferentes níveis de governação, de facilitador da articulação interinstitucional e de agente de desenvolvimento territorial (Menezes, 2002; Bento, 2016). Esta pluralidade de papéis, embora potenciadora de uma intervenção mais integrada, introduz novos desafios ao nível da clarificação de funções, da gestão do tempo e da definição de prioridades.

A literatura evidencia que estas transformações não se processam de forma homogénea nos diferentes contextos municipais. Cardoso (2013) e Menezes (2002) sublinham a existência de desigualdades significativas entre municípios, quer no número de profissionais integrados nos serviços de ação social, quer nas condições organizacionais e no reconhecimento

institucional do Serviço Social. Em muitos casos, os assistentes sociais exercem funções em contextos de forte pressão social, com recursos limitados e estruturas organizativas pouco estabilizadas, condicionando a qualidade da intervenção e a autonomia profissional.

A crise económica de 2008 e o período de austeridade subsequente reforçaram estas tensões. Segundo Menezes (2019), os municípios assumiram, em muitos contextos, um papel de resposta de emergência face ao agravamento das situações de pobreza e exclusão social, intensificando a carga de trabalho dos assistentes sociais e ampliando as expectativas sociais relativamente à sua intervenção. Este contexto contribuiu para a consolidação de práticas orientadas para a gestão do risco social e da urgência, muitas vezes em detrimento de abordagens preventivas e estruturais.

Gonçalves e Ferreira (2023) sublinham que a atual configuração da ação social municipal exige dos assistentes sociais a capacidade de conciliar direitos sociais de carácter universal com respostas territorializadas, ajustadas às especificidades locais. Esta governação multinível introduz dilemas profissionais relevantes, nomeadamente no equilíbrio entre normas nacionais, orientações institucionais e margens de decisão local, colocando em evidência tensões entre padronização e discricionariedade.

Do ponto de vista organizacional, a descentralização implicou também alterações nos modelos de funcionamento dos serviços municipais de ação social. A diversidade de modelos organizacionais adotados, desde serviços autónomos a estruturas integradas noutras áreas municipais ou modelos intermunicipais, contribui para uma heterogeneidade significativa das condições de exercício profissional (Bento, 2016). Esta diversidade tem impactos diretos na articulação em rede, na capacidade de resposta e na perceção de eficácia da intervenção social.

A autonomia técnica dos assistentes sociais emerge, neste contexto, como uma dimensão central e simultaneamente tensionada. Se, por um lado, a proximidade ao poder local pode facilitar a adaptação das respostas às necessidades do território, por outro, pode expor os profissionais a pressões políticas e constrangimentos organizacionais que desafiam os princípios éticos da profissão, designadamente no que diz respeito à justiça social, à equidade e à defesa dos direitos dos cidadãos (Menezes, 2002; Bento, 2016).

Neste quadro, o Serviço Social no poder local afirma-se como um campo profissional em profunda transformação, marcado pela ampliação de funções, pela complexificação dos papéis e pela intensificação das exigências técnicas, organizacionais e éticas. A forma como os assistentes sociais percecionam e vivenciam estas mudanças constitui um elemento central para compreender os efeitos concretos da descentralização no exercício profissional, justificando a

pertinência de uma análise empírica centrada nas suas experiências e representações — objetivo central do presente estudo.

2.3 Constrangimentos, potencialidades e dilemas éticos

A descentralização da ação social, ao transferir para o nível municipal um conjunto alargado de responsabilidades, trouxe consigo desafios estruturais que se repercutem diretamente no exercício profissional do Serviço Social. Estes desafios não decorrem apenas do aumento das funções atribuídas aos assistentes sociais, mas sobretudo das condições concretas em que essas funções são desempenhadas, num contexto marcado por constrangimentos financeiros, organizacionais e institucionais persistentes.

Um dos desafios mais frequentemente identificados na literatura prende-se com a *gestão da escassez de recursos*. Domingos (2019) sublinha que a descentralização, quando não acompanhada por uma correspondência efetiva entre competências e meios financeiros, tende a transferir para o plano local a responsabilidade de gerir limitações estruturais do sistema de proteção social. Neste contexto, os assistentes sociais veem-se frequentemente confrontados com a necessidade de priorizar respostas, negociar recursos e gerir expectativas institucionais e sociais, introduzindo uma dimensão acrescida de complexidade e pressão no exercício profissional.

Associada à questão financeira surge a *sobrecarga de trabalho* decorrente da insuficiência de recursos humanos. Bento (2016) e Melo (2022) evidenciam que o alargamento das competências municipais nem sempre foi acompanhado por um reforço proporcional das equipas técnicas, levando à acumulação de funções e à intensificação dos ritmos de trabalho. Os assistentes sociais são, assim, chamados a conciliar atendimento direto, acompanhamento de situações complexas, elaboração de diagnósticos sociais, produção de relatórios técnicos, articulação em rede e participação em processos de planeamento, o que pode comprometer a profundidade e a sustentabilidade da intervenção.

Do ponto de vista organizacional, a descentralização deu origem a *modelos de organização dos serviços de ação social municipal muito heterogéneos*, variando significativamente entre municípios. Como refere Bento (2016), esta diversidade pode refletir uma adaptação às especificidades territoriais, mas também gera desigualdades nas condições de trabalho, nos fluxos de decisão e na capacidade de resposta dos serviços. A inexistência de

modelos organizacionais estabilizados em alguns contextos contribui para ambiguidades funcionais, indefinição de responsabilidades e dificuldades na articulação interna dos serviços.

A *articulação interinstitucional* constitui outro eixo central de desafio. A intervenção social municipal exige uma cooperação constante entre autarquias, Segurança Social, IPSS, serviços de saúde, educação e outras entidades da rede local. Gonçalves e Ferreira (2023) alertam que a governação multinível, quando não é devidamente coordenada, pode gerar sobreposição de competências, fragmentação das respostas e conflitos institucionais. Neste cenário, os assistentes sociais assumem frequentemente o papel de mediadores entre diferentes lógicas organizacionais e normativas, o que exige competências relacionais e de negociação acrescidas.

A *autonomia profissional* emerge, neste contexto, como uma dimensão simultaneamente reforçada e tensionada. Por um lado, a proximidade ao nível local pode facilitar processos de decisão e permitir respostas mais ajustadas às necessidades do território; por outro, pode expor os profissionais a pressões políticas, constrangimentos administrativos e interferências na definição de prioridades de intervenção (Menezes, 2002; Bento, 2016). Esta tensão entre autonomia técnica e enquadramento político-administrativo constitui um dos dilemas centrais do Serviço Social no contexto autárquico.

A dimensão *ética* do exercício profissional adquire, assim, particular relevância. A gestão de recursos escassos, a definição de critérios de acesso às respostas sociais e a mediação entre direitos legalmente consagrados e possibilidades concretas de intervenção colocam desafios significativos aos princípios da justiça social, da equidade e da universalidade dos direitos. Gonçalves e Ferreira (2023) sublinham que a territorialização das políticas sociais pode, em contextos de fraca coordenação e redistribuição, contribuir para o agravamento das desigualdades territoriais, colocando os profissionais perante dilemas éticos complexos.

Outro desafio amplamente referido prende-se com a *necessidade de capacitação técnica contínua.* A ampliação e diversificação das competências atribuídas aos municípios exige dos assistentes sociais conhecimentos atualizados em domínios como planeamento estratégico, gestão de programas, avaliação de políticas públicas e trabalho em rede (Teles, 2021). A insuficiência de formação específica para o novo enquadramento descentralizado pode reforçar sentimentos de insegurança profissional e dificultar a consolidação de práticas qualificadas.

Finalmente, importa considerar que estes desafios se intensificam num contexto marcado por *transformações sociais estruturais*, como o envelhecimento demográfico, o

aumento das migrações, a precarização das condições de vida e o agravamento das desigualdades socioeconómicas (Melo, 2022; Teles, 2021). Estes fenómenos colocam exigências acrescidas aos serviços sociais municipais e reforçam a complexidade do trabalho dos assistentes sociais, que são chamados a responder simultaneamente a situações de urgência social e a desafios estruturais de longo prazo.

Em síntese, os desafios profissionais, técnicos e organizacionais associados à descentralização configuram um quadro exigente para o exercício do Serviço Social em contexto municipal. As perceções dos assistentes sociais sobre estes constrangimentos, as estratégias de adaptação desenvolvidas e os impactos sentidos nas condições de trabalho e na autonomia profissional constituem dimensões centrais para compreender os efeitos concretos da descentralização — dimensões, diretamente operacionalizadas no estudo empírico através do inquérito por questionário.

2.4 Desenvolvimento local, empowerment e intervenção territorial

No contexto da descentralização da ação social, o desenvolvimento local assume-se como um referencial central para compreender a intervenção social em contexto municipal. Mais do que um modelo de organização administrativa, o desenvolvimento local traduz uma abordagem de intervenção territorializada, orientada para a mobilização de recursos, a participação das comunidades e a construção de respostas socialmente sustentáveis e ajustadas às especificidades dos territórios (Jara, 1998; Bulhões, 2009).

Nesta perspetiva, o território não é concebido apenas como um espaço geográfico ou administrativo, mas como um espaço relacional, marcado por dinâmicas sociais, económicas, culturais e institucionais que influenciam diretamente as condições de vida das populações. A proximidade proporcionada pelo nível municipal cria, assim, condições favoráveis à construção de diagnósticos sociais mais contextualizados e à implementação de respostas socialmente mais adequadas (Bento, 2016).

O conceito de desenvolvimento local está intrinsecamente ligado a uma compreensão multidimensional da pobreza e da exclusão social. Jara (1998) sublinha que a pobreza não se reduz à insuficiência de rendimentos, abrangendo também limitações ao nível das capacidades, da participação social, do acesso à informação e do reconhecimento social. Neste sentido, as políticas sociais territorializadas devem ultrapassar uma lógica estritamente assistencial,

orientando-se para processos que promovam autonomia, inclusão e fortalecimento das capacidades individuais e coletivas.

É neste enquadramento que emerge o conceito de empowerment, amplamente mobilizado no campo do Serviço Social e da intervenção comunitária. O empowerment refere-se a processos através dos quais indivíduos, grupos e comunidades reforçam a sua capacidade de participação, decisão e controlo sobre os recursos e condições que afetam as suas vidas (Jara, 1998; Bulhões, 2009). Esta abordagem privilegia práticas que valorizam a participação ativa dos sujeitos da intervenção, a construção de soluções partilhadas e o reforço do capital social local.

No contexto municipal, o empowerment assume particular relevância, uma vez que a descentralização cria oportunidades para uma maior proximidade entre os serviços sociais e as populações. León (1977, citado em Jara, 1998) sublinha que os processos de mudança social exigem transformações não apenas materiais, mas também cognitivas e simbólicas, possibilitadas pela escuta ativa, pelo acesso à informação e pela participação nos processos de decisão. Estas dimensões ganham expressão concreta na intervenção social desenvolvida localmente.

O papel do assistente social é central neste processo. Para além da execução técnica de políticas públicas, o profissional assume funções de mediador, facilitador e promotor do desenvolvimento territorial, contribuindo para a articulação entre políticas públicas, instituições e comunidades (Bento, 2016). A intervenção em contexto municipal exige uma prática sensível às especificidades socioculturais dos territórios, bem como uma forte capacidade de trabalho em rede e de articulação interinstitucional.

Serafim (1999, citado em Bulhões, 2009) define o desenvolvimento local como um processo de diversificação e enriquecimento das atividades sociais e económicas, resultante da mobilização dos recursos endógenos do território e da construção de projetos integrados que articulam dimensões sociais, económicas e culturais. Neste sentido, a intervenção social municipal tende a assumir uma lógica integrada, articulando respostas individuais com estratégias coletivas e territoriais.

Contudo, Gonçalves e Ferreira (2023) alertam que a governação multinível associada aos processos de descentralização coloca desafios significativos à intervenção territorial. Se, por um lado, permite adaptar as políticas sociais às realidades locais, por outro, pode gerar desigualdades no acesso aos direitos sociais caso não existam mecanismos eficazes de coordenação e redistribuição. Neste contexto, os assistentes sociais desempenham um papel

fundamental na mediação entre diferentes níveis de governação e na promoção de uma aplicação equitativa das políticas públicas.

A ligação entre desenvolvimento local, empowerment e qualidade da intervenção social constitui um eixo central do presente estudo. A proximidade ao território pode potenciar respostas mais rápidas, integradas e humanizadas, mas apenas quando acompanhada de condições organizacionais adequadas, recursos suficientes e autonomia profissional. Escutar as narrativas dos sujeitos da intervenção, valorizar o conhecimento local e a construção de soluções partilhadas são fatores determinantes para a eficácia da intervenção social em contexto municipal (Bento, 2016).

Em síntese, o desenvolvimento local e o empowerment constituem referenciais fundamentais para compreender a especificidade da intervenção social no contexto autárquico. A forma como os assistentes sociais percecionam o impacto da descentralização na qualidade da intervenção, na articulação em rede e na capacidade de resposta às necessidades locais assume particular relevância analítica, sendo estas dimensões diretamente exploradas no estudo empírico através do inquérito por questionário.

2.5 Síntese interpretativa e articulação com o estudo empírico

O enquadramento teórico desenvolvido ao longo deste capítulo permitiu compreender a descentralização da ação social como um processo multifacetado, cujos efeitos ultrapassam a esfera jurídico-administrativa e refletem-se diretamente na organização dos serviços, nas práticas profissionais e na intervenção social em contexto municipal. A análise realizada evidencia que a descentralização, embora potencialmente promotora de maior proximidade, adequação territorial e integração das respostas sociais, encerra igualmente desafios significativos ao nível da coordenação intergovernamental, da equidade territorial e da sustentabilidade das respostas locais.

No caso português, a transferência de competências para os municípios no domínio da ação social implicou uma reconfiguração profunda do exercício profissional do Serviço Social. A ampliação das responsabilidades atribuídas às autarquias traduziu-se numa redefinição dos papéis dos assistentes sociais, que passaram a integrar funções de planeamento, gestão, articulação em rede e desenvolvimento territorial, para além do atendimento e acompanhamento social. Esta reconfiguração introduz novas exigências técnicas,

organizacionais e éticas, influenciando as condições de trabalho, a autonomia profissional e os sentidos atribuídos à prática quotidiana.

A literatura analisada converge na identificação de tensões centrais associadas ao processo de descentralização, nomeadamente a insuficiência de recursos, a heterogeneidade de contextos organizacionais entre municípios e a complexidade da governação multinível. Estas dimensões condicionam a capacidade de resposta dos serviços sociais municipais e colocam desafios acrescidos aos profissionais, particularmente no que respeita à garantia da justiça social, da equidade no acesso aos direitos e da qualidade da intervenção social.

Paralelamente, a abordagem do desenvolvimento local e do empowerment permitiu evidenciar o potencial transformador da intervenção social territorializada, quando sustentada em práticas participativas, articulação interinstitucional e valorização do conhecimento local. A proximidade ao território emerge como uma oportunidade para respostas mais contextualizadas e humanizadas, mas depende fortemente das condições organizacionais, dos recursos disponíveis e da autonomia técnica dos profissionais.

É neste cruzamento entre descentralização, reconfiguração do exercício profissional e intervenção territorial que se inscreve o presente estudo. A investigação centra-se nas perceções e experiências dos assistentes sociais a exercer funções nos municípios, procurando compreender de que forma a transferência de competências no domínio da ação social tem sido vivenciada no terreno e quais os seus impactos nas práticas profissionais, na organização dos serviços e na eficácia da intervenção social.

Deste modo, o presente capítulo estabelece o quadro interpretativo que sustenta a análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes, permitindo articular o discurso teórico sobre a descentralização com as vivências e práticas concretas dos assistentes sociais em contexto autárquico. A análise dos resultados permitirá, assim, aprofundar a compreensão dos efeitos da descentralização da ação social a partir do olhar dos profissionais que operam quotidianamente no território, contribuindo para uma leitura crítica e fundamentada do processo em curso.

CAPÍTULO III - Conceptualização e Implementação do Estudo

Neste capítulo apresentam-se as opções metodológicas que orientam o presente estudo, explicitando os objetivos da investigação e os procedimentos adotados para a recolha e análise dos dados. Descreve-se o recurso ao inquérito por questionário como instrumento principal, aplicado a assistentes sociais a exercer funções na área da ação social em municípios da CIM da Região Metropolitana de Coimbra. São igualmente abordadas as dimensões analisadas, os critérios éticos seguidos e as estratégias utilizadas no tratamento estatístico dos dados, com apoio do *software* SPSS.

3.1 Definição dos procedimentos metodológicos

Tal como refere Quivy et al. (1998), «uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica» (1998, p. 31). Esta perspetiva traduz a natureza dinâmica e exploratória inerente a qualquer processo de investigação científica, aplicando-se igualmente ao presente estudo sobre os impactos da descentralização de competências no domínio da ação social no trabalho dos assistentes sociais nas autarquias. Neste sentido, aproximando-nos da visão de Minayo (1999), compreendemos as questões metodológicas como algo mais do que um simples conjunto de técnicas, i.e., como «o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade». Englobam «as conceções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas e o potencial criativo do investigador» (1999, p. 16). Deste modo, metodologia e teoria revelam-se dimensões indissociáveis, pois as opções metodológicas delineadas decorrem diretamente do quadro teórico-conceptual adotado e dos objetivos traçados para compreender esta realidade social complexa e em permanente transformação.

É com base neste enquadramento teórico-metodológico, no qual são apresentadas e justificadas, de forma sequencial, as opções e procedimentos que guiarão a aplicação prática da investigação, desde a definição do objeto até às considerações éticas, assumindo uma abordagem metodológica de natureza mista, com predominância quantitativa.

3.2 Objeto de estudo

O poder local tem assumido, nas últimas décadas, um papel pioneiro e determinante na conceção e implementação de iniciativas tendentes a reforçar os princípios das metodologias participativas e a ampliar o protagonismo dos atores sociais locais. O espaço local foi, assim, recriado e revalorizado: os territórios deixaram de ser apenas objeto de desenvolvimento, sendo reconhecidos como sujeitos ativos no próprio processo de desenvolvimento. Estas transformações trouxeram novas oportunidades e desafios, resultantes de uma mudança de paradigma nas políticas públicas e na forma como estas se operacionalizam localmente.

Este reposicionamento do poder local foi recentemente reforçado e formalizado pelo quadro de transferências do Estado central para as Autarquias Locais, o qual tem vindo a redefinir profundamente a administração pública em Portugal, ao situar os municípios como agentes centrais na conceção e execução de políticas sociais territorializadas. Este processo, embora potenciador de uma governação de maior proximidade, gera desafios complexos de natureza organizacional e profissional, cujos impactos concretos na prática quotidiana dos profissionais ainda carecem de aprofundamento científico.

Consequentemente, o novo paradigma exige dos assistentes sociais uma adaptação a um quadro institucional em reconfiguração, levantando questões relativas à redefinição do seu papel profissional, ao grau de autonomia técnica e aos dilemas emergentes da articulação entre as diretrizes nacionais e as necessidades locais. Simultaneamente, importa compreender como estes profissionais estão a incorporar as novas competências no seu quotidiano profissional e que estratégias desenvolvem para responder a exigências potencialmente mais vastas e complexas.

Partindo deste contexto, o problema de investigação que se coloca consiste em compreender de que modo a descentralização está a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais no contexto autárquico. Por conseguinte, a presente investigação tem como objeto de estudo a análise dos impactos do processo de descentralização no domínio da ação social na prática profissional dos assistentes sociais a desempenharem funções em autarquias locais, procurando identificar as transformações nas suas funções, condições de trabalho, autonomia decisória e nos desafios ético-operacionais que agora enfrentam.

3.3 Questão de partida e objetivos

De acordo com Quivy et al. (1998), o desenho de uma investigação estrutura-se em torno de uma questão de partida, que constitui o eixo fundamental a partir do qual se organiza o questionamento do real. Esta opera como um guia metodológico do percurso de investigação, conferindo-lhe coerência e direção, funcionando simultaneamente como suporte conceptual facilitador do delineamento lógico dos objetivos do estudo. Deste modo, não descurando o exposto anteriormente, a ***questão de partida*** orientadora da presente investigação é a seguinte

- De que modo os constrangimentos e potencialidades inerentes ao processo de descentralização de competências no domínio da ação social para as autarquias locais, estão a influenciar e a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais?

Objetivo geral

Tendo em consideração a questão de partida formulada e o enquadramento teórico-metodológico do estudo, torna-se necessário definir o objetivo geral que orienta a investigação. Este expressa a intenção central do trabalho e traduz o propósito de compreender a realidade em análise, orientando a escolha das estratégias metodológicas e a interpretação dos resultados obtidos. Assim, partindo do enquadramento estabelecido, o ***objetivo geral*** deste estudo é o seguinte:

- Compreender os processos através dos quais a descentralização de competências no domínio da ação social está a reconfigurar o exercício profissional dos assistentes sociais nas autarquias locais, identificando as potencialidades e os constrangimentos que moldam esta transformação.

Objetivos específicos

Com o intuito de operacionalizar o objetivo geral e de assegurar uma análise adequada dos impactos da descentralização de competências no exercício profissional dos assistentes sociais em contexto autárquico, definem-se os seguintes ***objetivos específicos***:

- Identificar as principais mudanças percecionadas no exercício profissional dos assistentes sociais, decorrentes da descentralização de competências;

- Compreender os desafios profissionais e institucionais resultantes do novo quadro de competências e analisar as estratégias de adaptação desenvolvidas pelos assistentes sociais para os enfrentar e potenciar as oportunidades do novo contexto;
- Examinar os impactos da descentralização nas condições de trabalho, na gestão de recursos e na autonomia técnica dos profissionais;
- Analisar as perceções dos assistentes sociais quanto às repercussões da descentralização na qualidade e eficácia da intervenção social;
- Caracterizar o modelo organizacional adotado pelas autarquias na operacionalização das novas competências;
- Contribuir para a reflexão crítica sobre o papel do Serviço Social autárquico no modelo de governação local e na consolidação das políticas públicas territorializadas.

3.4 Campo empírico da pesquisa

Considerando o objeto de estudo, as questões de investigação e a necessidade de cumprir os objetivos delineados, o campo empírico eleito para esta investigação engloba os serviços de ação social das autarquias locais integradas na Comunidade Intermunicipal da Região Metropolitana de Coimbra.

Este território constitui um contexto privilegiado de análise, permitindo observar os efeitos da transferência de competências no domínio da ação social e as práticas profissionais associadas. Como ilustrado na figura 1, a Comunidade Intermunicipal (CIM) da Região Metropolitana de Coimbra integra 19 municípios, nomeadamente:
Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares.

A escolha desta CIM justifica-se, em grande medida, pela notável diversidade de realidades que congrega – desde municípios com forte densidade urbana e dinâmica económica, como Coimbra e Figueira da Foz, até concelhos de carácter marcadamente rural e baixa densidade populacional, como Góis ou Pampilhosa da Serra.

Figura 1 - *Municípios da CIM da Região Metropolitana de Coimbra*



Fonte: CIM RC (2025)[11].

Esta heterogeneidade intrarregional é fundamental para o estudo, pois permite uma análise comparativa, capaz de captar como a diversidade de contextos municipais, perfis territoriais e estruturas organizacionais influenciam de modo distinto as transformações no exercício profissional, as condições de trabalho e as estratégias de adaptação dos assistentes sociais.

3.5 Natureza e abordagem metodológica

Atendendo, por um lado, à natureza do fenómeno em estudo e à necessidade de mapear objetivamente os impactos da descentralização a partir dos olhares e questionamentos dos profissionais. E, por outro, à necessidade de compreender em profundidade as suas experiências, adotou-se um desenho de metodologia mista, com predominância quantitativa, ancorado numa perspetiva compreensiva e num raciocínio dedutivo-indutivo.

Esta opção justifica-se pela complexidade inerente à reconfiguração do exercício profissional, que requer uma dupla leitura: uma extensiva e quantitativa, orientada para identificar tendências e padrões mensuráveis numa população alargada (Hill & Hill, 2014); e outra, intensiva e qualitativa, centrada na captação da riqueza, "nuances" e significados subjetivos inerentes a essas transformações (Creswell & Creswell, 2022). A abordagem compreensiva, enquanto orientação epistemológica que procura apreender o sentido que os atores atribuem às suas ações (Andrade, 2010; Coutinho, 2013), constitui o pano de fundo que

[11] Cf. https://sl1nk.com/89Nz2

unifica esta dupla ambição, orientando a análise para uma interpretação contextualizada dos dados.

O estudo segue um raciocínio lógico dedutivo-indutivo. Parte de uma base dedutiva, sustentada na revisão da literatura e na problematização do quadro teórico-conceptual sobre a descentralização e as suas interconexões com os contextos sócio-históricos do Serviço Social autárquico. Subsequentemente, adotou-se uma lógica predominantemente indutiva, na qual os dados empíricos (tanto quantitativos como qualitativos), são analisados de modo a identificar padrões, categorias e relações emergentes, que poderão conduzir a novas inferências e contributos teóricos (Godoy, 1995; Flick, 2018).

A metodologia adotada, sustentada por uma perspetiva compreensiva e por um raciocínio dedutivo-indutivo, permite superar as limitações inerentes à utilização isolada de um único paradigma, assegurando uma análise mais abrangente e robusta do fenómeno em estudo. A combinação e análise conjunta dos dados quantitativos e qualitativos permite operacionalizar de forma consistente os objetivos do estudo, oferecendo simultaneamente uma visão mais abrangente e uma análise aprofundada dos impactos da descentralização no domínio da ação social no exercício profissional dos assistentes sociais a exercerem funções nos municípios da CIM da Região Metropolitana de Coimbra.

Em termos operacionais, a vertente quantitativa assenta na aplicação de um inquérito por questionário estruturado, que permite obter informação padronizada e comparável junto de um conjunto alargado de participantes (Gil, 2011). A vertente qualitativa concretiza-se através da inclusão de questões abertas no mesmo instrumento, possibilitando recolher descrições e perceções dos participantes, que complementam e aprofundam a leitura dos resultados quantitativos (Creswell & Creswell, 2022).

Neste enquadramento, a abordagem quantitativa permite identificar tendências e padrões de perceção e comparar realidades entre municípios, enquanto a dimensão qualitativa, ainda que subsidiária, contribui para contextualizar e interpretar os resultados obtidos, reforçando a compreensão do fenómeno em estudo (Creswell & Creswell, 2022).

No que respeita ao instrumento de recolha de dados, recorre-se ao questionário estruturado, entendido como um conjunto de perguntas ordenadas e padronizadas, concebidas para obter respostas específicas de um grupo de indivíduos, garantindo comparabilidade e uniformidade das respostas (Gil, 2011).

3.6 Universo e amostra

Universo

Numa investigação de natureza mista, com predominância quantitativa, o universo ou população corresponde ao conjunto total de elementos que apresentam as características definidas como relevantes para o estudo e sobre os quais se pretende produzir inferências, tanto ao nível da identificação de padrões gerais como da compreensão contextual das perceções dos participantes (Fortin, 2009; Marôco, 2018). Assim, o universo da presente investigação é constituído por todos os assistentes sociais que desempenham funções na área da ação social municipal nos 19 municípios que integram a CIM da Região Metropolitana de Coimbra.

A população de estudo inclui, especificamente, os assistentes sociais em exercício de funções na ação social municipal que se encontram envolvidos no processo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais, no âmbito da descentralização administrativa. A delimitação desta população decorre diretamente dos objetivos da investigação, uma vez que estes profissionais constituem atores estratégicos na implementação das políticas públicas descentralizadas, sendo detentores de conhecimento técnico e experiência prática sobre os efeitos organizacionais e funcionais deste processo (Quivy & Campenhoudt, 2008)[12].

Amostra

A amostra corresponde a um subconjunto da população, selecionado com o objetivo de representar, de forma adequada, as características do universo e permitir a realização de análises estatísticas (Marôco, 2018). No presente estudo, optou-se por uma ***amostra não probabilística***, de tipo ***intencional***, constituída por assistentes sociais em efetivo exercício na área da ação social municipal nos municípios da CIM da Região Metropolitana de Coimbra.

Embora a investigação quantitativa privilegie, idealmente, técnicas de amostragem probabilística, a opção por uma amostra não probabilística justifica-se pela dimensão e especificidade da população, bem como pelas limitações de acesso à totalidade dos profissionais e à inexistência de uma base de dados completa que permita uma seleção aleatória (Fortin, 2009). Além disso, esta técnica revela-se adequada quando se pretende recolher dados

[12] De acordo com Hill e Hill (2014), a definição rigorosa da população é um passo essencial na investigação quantitativa, pois condiciona a validade externa do estudo e a possibilidade de generalização dos resultados ao universo em análise.

junto de sujeitos que detêm características muito específicas e diretamente relacionadas com o fenómeno em estudo (Hill & Hill, 2014).

A amostragem intencional permitiu selecionar participantes que exercem funções diretamente relacionadas com a descentralização da ação social, assegurando a recolha de dados relevantes e consistentes com os objetivos da investigação, bem como diversidade institucional e territorial entre os municípios analisados.

Importa salientar que, no quadro de uma metodologia mista, e no que a dimensão qualitativa do estudo diz respeito, a opção por uma amostra não probabilística intencional não compromete a pertinência do estudo, uma vez que o objetivo central não é a generalização estatística para populações mais amplas, mas a análise de tendências, perceções e práticas profissionais num contexto territorial e institucional específico[13].

A opção metodológica revela-se coerente com os objetivos da investigação e com a natureza da população em análise. Importa ainda salientar que, no quadro de uma metodologia mista, A amostra selecionada permite não apenas a análise quantitativa das tendências gerais associadas ao fenómeno em estudo, mas também a recolha de contributos qualitativos relevantes, através das respostas às questões abertas do questionário. Esta articulação entre diferentes tipos de dados, reforça a compreensão contextual das perceções e experiências profissionais dos assistentes sociais, contribuindo para uma leitura aprofundada e rica da realidade em análise (Creswell & Creswell, 2022).

Em coerência com a abordagem metodológica adotada e com os objetivos da investigação, procedeu-se à definição de critérios de inclusão e exclusão, visando delimitar de forma rigorosa o universo dos participantes e assegurar a adequação da amostra ao fenómeno em análise. Foram definidos como ***critérios de inclusão***: (i) o exercício de funções enquanto assistente social na área da ação social municipal; (ii) o envolvimento no processo de transferência de competências no domínio da ação social; (iii) a disponibilidade e o consentimento informado para participar no estudo. Por sua vez, foram considerados como ***critérios de exclusão***: (i) assistentes sociais a desempenhar funções noutras áreas que não a ação social municipal; (ii) profissionais que se encontrem temporariamente afastados do exercício profissional no período de recolha de dados.

A definição destes critérios permitiu a construção de uma amostra homogénea, assegurando que os dados recolhidos refletem as perceções e experiências dos profissionais envolvidos no

[13] De acordo com Fortin (2009), em populações delimitadas e com características profissionais muito específicas, a amostragem intencional permite assegurar a relevância e adequação dos dados recolhidos, contribuindo para a validade interna do estudo.

processo de descentralização, contribuindo, assim, para a validade interna e a fiabilidade dos resultados. Este aspeto assume particular relevância em estudos de natureza mista (Marôco, 2018).

3.7 Técnicas de recolha e análise de dados

Relativamente às ***técnicas de recolha de dados***, a presente investigação recorreu a três procedimentos principais: a ***pesquisa documental***, a ***pesquisa bibliográfica*** e o ***inquérito por questionário***. Estas técnicas assumem um papel central no desenvolvimento do estudo, quer na construção do referencial teórico, quer na definição e operacionalização do desenho metodológico.

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2008), a revisão da literatura permite clarificar conceitos, identificar contributos teóricos relevantes e situar o objeto de estudo no estado da arte do conhecimento científico. Assim sendo, procedeu-se a uma revisão sistematizada da literatura, recorrendo a bases de dados científicas, obras especializadas e documentação oficial, nomeadamente legislação, relatórios institucionais e orientações normativas relacionadas com a descentralização administrativa e a ação social municipal. Este trabalho permitiu fundamentar teoricamente o estudo, sustentar a formulação dos objetivos de investigação e apoiar a construção do instrumento de recolha de dados (Fortin, 2009).

A recolha de dados empíricos foi realizada por meio de um inquérito por questionário, técnica amplamente utilizada em investigações de abordagem quantitativa, por permitir a recolha de informação padronizada junto de um número alargado de participantes, facilitando o tratamento estatístico dos dados (Hill & Hill, 2014). O questionário foi especificamente concebido para esta investigação, tendo sido construído em estreita coerência com os objetivos definidos, sendo que, de forma geral, cada objetivo específico corresponde a uma secção do instrumento, conforme recomendado por Fortin (2009).

O questionário integra uma secção inicial de caracterização sociodemográfica e profissional da amostra, à qual se seguem diversas secções temáticas centradas nas perceções dos assistentes sociais relativamente ao processo de descentralização da ação social. Estas secções incidem, designadamente, sobre as mudanças organizacionais, as condições de trabalho, a autonomia técnica, os desafios emergentes e as estratégias de adaptação desenvolvidas no contexto do novo quadro de atribuições.

O instrumento é composto por questões fechadas, questões abertas e itens organizados em escalas do tipo Likert, permitindo a recolha integrada de dados de natureza quantitativa e

qualitativa. Esta opção metodológica favorece uma análise mais abrangente e contextualizada do fenómeno em estudo (Creswell, 2014).

O questionário foi disponibilizado em formato digital, através da plataforma Google Forms, tendo sido divulgado junto dos assistentes sociais dos municípios da CIM da Região Metropolitana de Coimbra por via institucional. A recolha de dados decorreu durante os meses de janeiro e fevereiro de 2026, garantindo-se o acesso equitativo aos participantes e a participação voluntária.

A análise e o tratamento dos dados recolhidos serão realizados mediante procedimentos de análise quantitativa e qualitativa, com o objetivo de assegurar uma compreensão abrangente e aprofundada do fenómeno em estudo, em consonância com a abordagem metodológica adotada.

Os dados quantitativos serão tratados e analisados com recurso ao *software* estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Science 30). De acordo com Marôco (2018), este *software* constitui uma ferramenta adequada para o tratamento e análise de dados em estudos de natureza quantitativa em ciências sociais. Numa primeira fase, proceder-se-á à realização de estatística descritiva, recorrendo a indicadores como frequências absolutas e relativas, médias e desvios-padrão, com o objetivo de caracterizar a amostra e identificar tendências gerais. Sempre que pertinente, serão efetuadas análises cruzadas entre variáveis, com o objetivo de identificar padrões e relações relevantes face aos objetivos do estudo. Os resultados serão apresentados sob a forma de tabelas e gráficos, acompanhados de interpretação crítica e articulação com o enquadramento teórico-concetual do estudo.

Paralelamente, os dados qualitativos serão submetidos a uma análise temática, com o propósito de complementar e aprofundar a interpretação dos resultados quantitativos, em consonância com uma abordagem de métodos mistos com predominância quantitativa (Creswell & Creswell, 2022). Esta análise permitirá identificar categorias temáticas e padrões de sentido emergentes, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada das perceções, experiências e significados atribuídos pelos assistentes sociais ao processo de descentralização.

Importa salientar que a análise qualitativa não constitui um eixo autónomo da investigação, mas integra-se de forma articulada na interpretação global dos resultados, reforçando a leitura compreensiva do fenómeno em estudo e enriquecendo a análise dos dados quantitativos recolhidos (Fortin, 2009).

3.8 Questões éticas

A recolha e o tratamento dos dados respeitarão integralmente os princípios éticos e deontológicos da profissão de Serviço Social, bem como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Serão assegurados os princípios da participação voluntária e informada, confidencialidade e anonimização dos dados, utilização exclusiva da informação para fins académicos e direito à desistência em qualquer momento do processo de investigação (Fortin, 2009).

O consentimento informado será obtido em formato digital, sendo os participantes previamente esclarecidos quanto aos objetivos do estudo, procedimentos de recolha de dados e medidas de proteção da informação. Os dados recolhidos serão armazenados em suporte digital protegido, garantindo a sua segurança e integridade.

CAPÍTULO IV – Análise e Discussão dos Resultados

Neste capítulo apresentam-se os resultados obtidos através do inquérito por questionário, após o respetivo tratamento e análise dos dados. Procura-se compreender as perceções e experiências dos assistentes sociais relativamente ao processo de descentralização da ação social, identificando impactos no exercício profissional, nas condições de trabalho, na organização dos serviços e na qualidade da intervenção social municipal.

O estudo contou com a participação de 31 profissionais provenientes de 18 autarquias portuguesas[14].

Para assegurar o rigor analítico, a interpretação dos dados foi orientada pela metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), desenvolvendo-se em três fases interligadas: (i) pré-análise e organização do corpus de respostas; (ii) exploração do material e sistematização das dimensões analíticas; e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Esta abordagem garante uma leitura sistemática, rigorosa e fundamentada dos dados recolhidos.

A análise estrutura-se em duas grandes vertentes, articulando métodos quantitativos e qualitativos. Numa primeira vertente incide sobre a caracterização socioprofissional da amostra e a análise estatística descritiva das perceções mensuradas em escala. A segunda vertente explora, através da análise de conteúdo, os significados, experiências e críticas expressos nas respostas abertas dos participantes. O cruzamento entre estas duas dimensões permite identificar relações significativas entre o perfil dos profissionais (como anos de experiência ou autarquia de exercício) e as suas perceções sobre os desafios, potencialidades e impactos concretos da descentralização. Esta integração metodológica constitui a base para uma compreensão abrangente e crítica do fenómeno em estudo, fundamentando as conclusões e recomendações que se apresentam nos capítulos subsequentes.

Importa ainda referir que a apresentação dos resultados segue uma organização sequencial, iniciando-se pela caracterização da amostra e prosseguindo com a análise das perceções e experiências dos participantes. Esta estrutura visa facilitar a leitura e interpretação dos dados, permitindo evidenciar de forma clara as principais tendências, convergências e especificidades identificadas no estudo. Neste sentido, os resultados apresentados procuram constituir um contributo relevante para a reflexão crítica sobre os efeitos da descentralização da ação social no contexto das autarquias portuguesas.

[14] O questionário foi enviado a 19 autarquias, mas apenas 18 participaram no estudo. Em algumas autarquias respondeu mais do que um profissional.

4.1 Caracterização sociodemográfica e profissional

A análise dos dados sociodemográficos e profissionais dos participantes constitui o ponto de partida para a compreensão do contexto nas quais as perceções sobre a descentralização são construídas. O perfil dos profissionais inquiridos, em termos de género, idade, habilitações, experiência e vínculo laboral, fornece bases empíricas indispensáveis para uma leitura situada e informada dos resultados que se apresentam nas secções seguintes.

Como se observa na tabela 1, a amostra é composta por 31 profissionais provenientes de 18 autarquias da CIM Região Metropolitana de Coimbra, com um claro predomínio do *género* feminino (*n*=29), dado que reflete uma tendência estrutural e historicamente consolidada na profissão do Serviço Social em Portugal, onde as mulheres constituem a esmagadora maioria do corpo profissional. No que respeita à *idade*, a faixa etária mais representada situa-se entre os 45 e os 54 anos *(n*=20), apontando para uma amostra predominantemente composta por profissionais em fase intermédia ou avançada da carreira, com percursos profissionais consolidados.

Tabela 1- *Caracterização Sociodemográfica da Amostra (n=31)*

	n	%
Género		
Feminino	29	93,5
Masculino	2	6,5
Idade		
25-34 anos	2	6,5
35-44 anos	5	16,1
45-54 anos	20	64,5
55-64 anos	4	12,9
Estado Civil		
Solteiro(a)	3	9,7
Casado(a) ou em união de facto	23	74,2
Divorciado(a) ou separado(a)	5	16,1

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente ao *estado civil*, a maioria dos participantes é casada ou vive em união de facto *(n*=23), seguindo-se os divorciados ou separados (*n*=5) e os solteiros *(n*=3).

Conforme a tabela 2, no que respeita às *habilitações académicas*, observa-se uma predominância da licenciatura *(n*=19), seguida do mestrado *(n*=7) e da pós-graduação *(n*=5). Este padrão evidencia um nível de qualificação sólido e compatível com as exigências técnicas do exercício profissional em contexto municipal.

Tabela 2 - *Caracterização Profissional (n=31)*

	n	**%**
Grau Académico		
Licenciatura	19	61,3
Mestrado	7	22,6
Pós-Graduação	5	16,1
Anos de Experiência Profissional na área		
> 2 anos	3	9,7
2 a 5 anos	2	6,5
6 a 10 anos	4	12,9
11 a 15 anos	6	19,4
16 a 20 anos	5	16,1
< 20 anos	11	35,5
Município		
Arganil	1	3,2
Cantanhede	2	6,5
Coimbra	2	6,5
Condeixa-a-Nova	1	3,2
Figueira da Foz	2	6,5
Góis	1	3,2
Lousã	1	3,2
Mealhada	1	3,2
Mira	2	6,5
Miranda do Corvo	4	12,9
Montemor-o-Velho	4	12,9
Mortágua	1	3,2
Oliveira do Hospital	0	0,0
Pampilhosa da Serra	1	3,2
Penacova	1	3,2
Penela	1	3,2
Soure	2	6,5
Tábua	3	9,7
Vila Nova de Poiares	1	3,2
Tipo de Vínculo Contratual		
Contrato a termo (certo ou incerto)	5	16,1
Contrato de trabalho em funções públicas tempo indeterminado	25	80,6
Prestação de serviços	1	3,2

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à *experiência profissional* na área, a distribuição concentra-se nas categorias intermédias e superiores: mais de 20 anos (*n*=11), 11 a 15 anos (*n*=6) e 16 a 20 anos (*n*=5), enquanto as categorias de menor antiguidade reúnem menos participantes: 6 a 10 anos (*n*=4), menos de 2 anos (*n*=3) e 2 a 5 anos (*n*=2). Este padrão aponta para um corpo profissional tendencialmente experiente, com percursos consolidados que poderão sustentar apreciações mais informadas sobre o processo de descentralização e os seus efeitos na organização dos serviços.

No que respeita ao *município* onde exercem funções, os participantes provêm de diversas autarquias da CIM Região Metropolitana de Coimbra, com maior concentração em Miranda do Corvo e Montemor-o-Velho (*n*=4 cada), seguidas de Tábua (*n*=3). Com dois respondentes cada surgem Cantanhede, Coimbra, Figueira da Foz, Mira e Soure, sendo que os restantes concelhos contribuíram com apenas um participante [15]. Esta assimetria na distribuição exige cautela nas comparações entre autarquias, dada a menor robustez estatística dos subgrupos com reduzida representação, não comprometendo, contudo, a diversidade territorial da amostra nem a identificação de tendências gerais relativas ao processo de descentralização.

No *plano contratual,* predomina o vínculo por tempo indeterminado em funções públicas (*n*=25), coexistindo com contratos a termo (*n*=5) e um caso de prestação de serviços (*n*=1). Este padrão tende a reduzir a incerteza individual face a mudanças institucionais, embora situações de maior precariedade, ainda que residuais, possam influenciar as perspetivas quanto a recursos, coordenação e liderança. Em conjunto, trata-se de uma amostra territorialmente diversificada, qualificada e com elevada estabilidade laboral, oferecendo um enquadramento sólido para a leitura, nas secções seguintes, das perspetivas sobre recursos humanos e materiais, modelo organizacional, articulação interinstitucional e impactos da transferência de competências.

Os *domínios de atuação* dos participantes são apresentados na tabela 3. O SAAS destaca-se como o principal eixo de intervenção (*n*=20), seguido, com expressão também assinalável, pelo RSI, com 11 participantes. Em conjunto, estas duas áreas concentram mais de metade das respostas, evidenciando uma clara centralidade do atendimento direto e da gestão de prestações sociais na atividade profissional dos assistentes sociais municipais. As restantes áreas de intervenção apresentam valores mais residuais e dispersos, traduzindo um conjunto alargado de funções secundárias que complementam o núcleo central da intervenção. Esta distribuição evidencia que, para além das funções centrais associadas ao atendimento social, os profissionais assumem igualmente responsabilidades diversificadas, refletindo a crescente complexidade e abrangência da intervenção desenvolvida no contexto autárquico.

Em conjunto, os resultados sugerem um perfil funcional fortemente polarizado entre o atendimento direto e a gestão de prestações, por um lado, e uma multiplicidade de áreas de intervenção mais pontuais e específicas, por outro, o que pode indiciar sobrecarga funcional, decorrente da acumulação de responsabilidades técnicas distintas por parte de um mesmo profissional.

[15] Não obstante as diligências efetuadas, regista-se a ausência de respostas por parte de Oliveira do Hospital.

Tabela 3 - *Domínios de atuação dos profissionais*

	n	%
Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social	20	34
Rendimento Social de Inserção	11	19
Comissão de Proteção de Crianças e Jovens	3	5
Contratos Locais de Desenvolvimento Social	4	7
Habitação Social / Conforto Habitacional	4	7
Violência Doméstica / Apoio a Vítimas	3	5
Programas/Projetos Municipais / Rede Social / Radar Social	6	10
Coordenação / Chefia / Supervisão Técnica	4	7
Atividades de Animação e Apoio à Família	3	5

Fonte: Elaboração Própria.

No que concerne à *formação recebida* para o exercício das novas competências, a tabela 4 sistematiza as categorias temáticas identificadas através da análise de conteúdo. A categoria mais frequente é a da *formação insuficiente ou restrita* (*n*=10), com os participantes a referirem ações pontuais, pouco aprofundadas e sem continuidade, e a salientarem a necessidade de reforço formativo e supervisão técnica, como ilustra a afirmação: "foi importante, mas deveria haver mais formação e supervisão".

Em sentido oposto, 8 assistentes sociais avaliam positivamente a *formação recebida,* considerando-a adequada e ajustada às exigências das novas funções. Ganha ainda destaque a *formação com lacunas* em temáticas específicas, com os participantes a identificarem uma incidência excessiva sobre procedimentos e plataformas informáticas, em detrimento de conteúdos substantivos nomeadamente no âmbito do RSI.

Por fim, 6 participantes, referem *não ter recebido qualquer formação* no contexto da transferência de competências.

Tabela 4 - *Avaliação da formação para o exercício das novas competências municipais*

Categoria	Exemplos de Citações
Formação Adequada	"Boa"; Positiva."; "Suficiente."; "Adequada e progressiva."; "Muito boa."
Formação Insuficiente ou Restrita	"Foi importante, mas deveria haver mais formação e supervisão."; "Foi dada formação, no entanto não foi o suficiente."; "Insuficiente."; "Demasiado redutora, sem sequência de outras formações."
Ausência de Formação	"Não recebi formação."; "Não houve formação."; "Não existiu processo formativo."
Formação com Lacunas em Temáticas Específicas	"Recebemos apenas uma formação para acesso à plataforma digital (webswing), mas insuficiente."; "não houve formação sobre RSI."; "Não foi disponibilizada informação sobre a rede de acolhimento da população em situação de sem abrigo."

Fonte: Elaboração própria.

No seu conjunto, os resultados indicam que, apesar de uma parte dos profissionais considerar a formação recebida adequada, predominam os discursos de insuficiência formativa, seja pela sua reduzida abrangência, pela ausência de continuidade ou pelas lacunas em conteúdos considerados essenciais ao exercício das novas competências. Esta perceção sugere que o processo de descentralização não foi acompanhado, de forma consistente, por um investimento formativo capaz de responder às exigências colocadas aos assistentes sociais no exercício das novas responsabilidades.

4.2 Contexto organizacional da ação social municipal

Após a caracterização do perfil profissional dos participantes, importa agora analisar o contexto organizacional em que estes desenvolvem a sua atividade, nomeadamente ao nível dos recursos humanos e do modelo de gestão adotado pelos municípios.

Como se pode observar na tabela 5, a transferência de competências para os municípios teve repercussões na dotação de recursos humanos afetos à área da ação social, registando-se variações no número de assistentes sociais antes e após a descentralização.

No momento prévio à descentralização, verificava-se uma concentração de profissionais em municípios como Cantanhede (11%), Coimbra (11%), contrastando com territórios como Mira, que dispunha apenas de um profissional (2%), e de um conjunto de municípios com expressão igualmente residual (3%). No período pós-transferência, observou-se um reforço significativo em municípios como Figueira da Foz (8% para 14%) e em Penela (3% para 7%), revelando uma aposta no reforço das equipas técnicas em resposta às novas competências assumidas.

Tabela 5- *Evolução dos Recursos Humanos Afetos à Ação Social Municipal (n=31)*

	Pré-transferência		Pós- transferência	
	n	**%**	***n***	**%**
Município				
Arganil	2	3	2	2
Cantanhede	7	11	8	10
Coimbra	7	11	10	12
Condeixa-a-Nova	3	5	3	4
Figueira da Foz	5	8	12	14
Góis	4	7	3	4
Lousã	2	3	5	6
Mealhada	4	7	5	6
Mira	1	2	2	2
Miranda do Corvo	4	7	4	5
Montemor-o-Velho	4	7	5	6
Mortágua	2	3	2	2
Pampilhosa da Serra	2	3	2	2
Penacova	4	7	3	4
Penela	2	3	6	7
Soure	2	3	3	4
Tábua	3	5	4	5
Vila Nova de Poiares	3	5	5	6
Total	**61**	**100%**	**84**	**100%**

Fonte: Elaboração própria.

Em sentido inverso, três municípios não acompanharam esta tendência: Góis (7% para 4%), Penacova (7% para 4%) e Miranda do Corvo (7% para 5%) registaram mesmo uma diminuição relativa do seu peso no conjunto da região, enquanto Condeixa-a-Nova manteve o número de profissionais (*n*=3). De sublinhar ainda que, em termos globais, o número total de assistentes sociais afetos à ação social municipal cresceu de 61 para 84 profissionais, o que representa um aumento de cerca de 38%, sugerindo que, não obstante as assimetrias territoriais

identificadas, a descentralização teve um impacto positivo na dotação de recursos humanos neste domínio à escala regional.

Os dados da tabela 6 revelam uma distribuição heterogénea no que respeita à *adequação dos recursos humanos* existentes. Onze dos inquiridos consideram-nos insuficientes, afirmando que as equipas são reduzidas face às exigências do trabalho e à complexidade das situações acompanhadas, como ilustra a afirmação "continuam a ser insuficientes" ou a denúncia de que "existem profissionais de outras áreas a exercer funções como assistentes sociais". Em sentido oposto, 10 participantes, consideram os recursos humanos adequados, sugerindo que, para uma parte significativa, a resposta existente consegue ainda corresponder às necessidades do território.

Com menor expressão, 3 participantes situam-se numa avaliação *intermédia*, classificando os recursos como "razoáveis", o que aponta para um equilíbrio instável, com condições mínimas de funcionamento, mas sem margem de reforço. Igual número de respostas (*n*=3) remete para *fragilidades organizacionais*, com destaque para a ausência de apoio administrativo, evidenciando que as dificuldades não se restringem ao número de profissionais, mas estendem-se à estrutura de suporte interno.

Tabela 6 - *Influência de Recursos Humanos na Implementação das Competências*

Temática Principal	Exemplos de Citações
Insuficientes / Escassos	"Insuficiente, irregular e incorreta uma vez que existem profissionais de outras áreas a exercer funções como assistentes sociais". “continuam a ser insuficientes".
Adequados / Positivos	"Considero que os recursos humanos são adequados". "Muito boa".
Razoáveis / Intermédios	"Razoável".
Fragilidades Organizacionais (apoio administrativo e funcionamento)	"Devia existir um administrativo". " "falta de apoio administrativo".

Fonte: Elaboração própria.

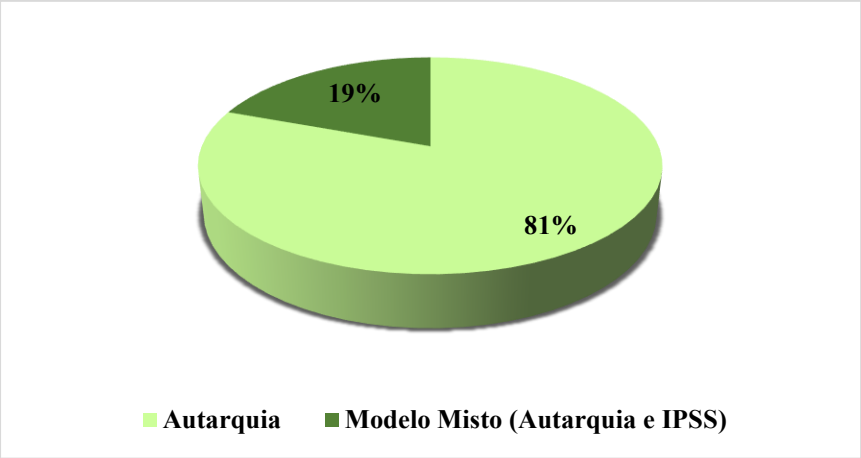
Este resultado, no qual, a insuficiência de recursos humanos surge como a categoria mais representada (35,5%), é consistente com o que Domingos (2019) designa como descentralização incompleta, processo onde a atribuição de novas competências aos municípios não é acompanhada de uma transferência proporcional de recursos. Bento (2016) e Melo (2022) confirmam esta leitura, evidenciando que o alargamento de competências foi raramente acompanhado do correspondente reforço das equipas. Quer dizer, são conscientes com o que a literatura tem analisado, ao identificar a insuficiência de recursos humanos como um dos principais constrangimentos à intervenção social, associada à sobrecarga de trabalho que limita a capacidade de acompanhamento individualizado e aprofundado das situações.

À escassez de profissionais soma-se, frequentemente, a expectativa de uma resposta imediata e eficaz, reforçando a perceção de inadequação estrutural das equipas. Os dados recolhidos sugerem ainda que a eficácia da intervenção social depende diretamente da disponibilidade de recursos humanos e materiais adequados, bem como da existência de equipas multidisciplinares, fator identificado pelos próprios participantes como essencial para uma intervenção mais completa e centrada na família e no indivíduo. Neste sentido, a capacidade de resposta das equipas não depende apenas do número de profissionais, mas também do suporte administrativo e da articulação interna disponibilizada pelas entidades responsáveis, o que é, aliás, corroborado pelos próprios participantes ao identificarem a ausência de apoio administrativo como uma fragilidade organizacional adicional.

Este cenário de fragilidade ao nível do suporte organizacional encontra ainda expressão no modelo de gestão adotado pelos municípios. Como evidencia a figura 2, verifica-se um claro predomínio de estruturas assentes em equipas exclusivamente municipais, abrangendo quinze municípios[16]. Este modelo, ao concentrar a gestão da ação social inteiramente na esfera municipal, parece traduzir-se numa menor articulação com dinâmicas de mudança institucional mais recentes: nestes territórios, os representantes locais afirmaram, reiteradamente, não deter conhecimento específico sobre eventuais alterações aos protocolos vigentes, sugerindo a continuidade tácita das práticas anteriormente instituídas e uma menor permeabilidade a dinâmicas recentes de reconfiguração institucional.

[16] Modelo implementado nas seguintes autarquias: Vila Nova de Poiares, Soure, Penela, Mira, Góis, Cantanhede, Montemor-o-Velho, Arganil, Figueira da Foz, Lousã, Pampilhosa da Serra, Penacova, Mortágua, Condeixa-a-Nova e Miranda do Corvo

Figura 2- *Modelo Organizacional (n=31)*



Fonte: Elaboração própria.

Ainda que minoritários, são de assinalar as autarquias de Tábua, Coimbra e Mealhada, onde a opção recaiu num **modelo misto**, combinando recursos autárquicos com a intervenção de **IPSS** na execução das competências associadas ao SAAS, RSI e CLDS. A informação recolhida permite distinguir duas tendências. Nos casos de Tábua e Mealhada, os protocolos existentes foram mantidos, revelando uma continuidade das parcerias previamente estabelecidas. Por sua vez, Coimbra optou pela celebração de novos protocolos de colaboração, ampliando a rede institucional envolvida e reforçando as dinâmicas de articulação institucional.

A predominância de estruturas assentes em equipas municipais, sugere uma tendência para a internalização das competências transferidas, com maior controlo técnico-administrativo e homogeneização dos procedimentos. Não obstante, a adoção, ainda que minoritária, de modelos organizacionais de natureza mista, aponta para o reforçar dos recursos municipais por via da manutenção dos protocolos anteriormente existentes e/ou o estabelecimento de novas parcerias, potenciando a diversificação das respostas sociais e a articulação institucional no território. Deste modo, a manutenção ou renovação dos protocolos, constitui um indicador relevante da capacidade adaptativa das autarquias e da densidade da rede social local, traduzindo diferentes estratégias de resposta às novas competências transferidas.

A diversidade de modelos organizacionais adotados pelos municípios, exclusivamente municipal, misto, ilustra ainda o risco identificado por Domingos (2019) e Veiga (2014), de a territorialização das políticas sociais, na ausência de mecanismos redistributivos consistentes,

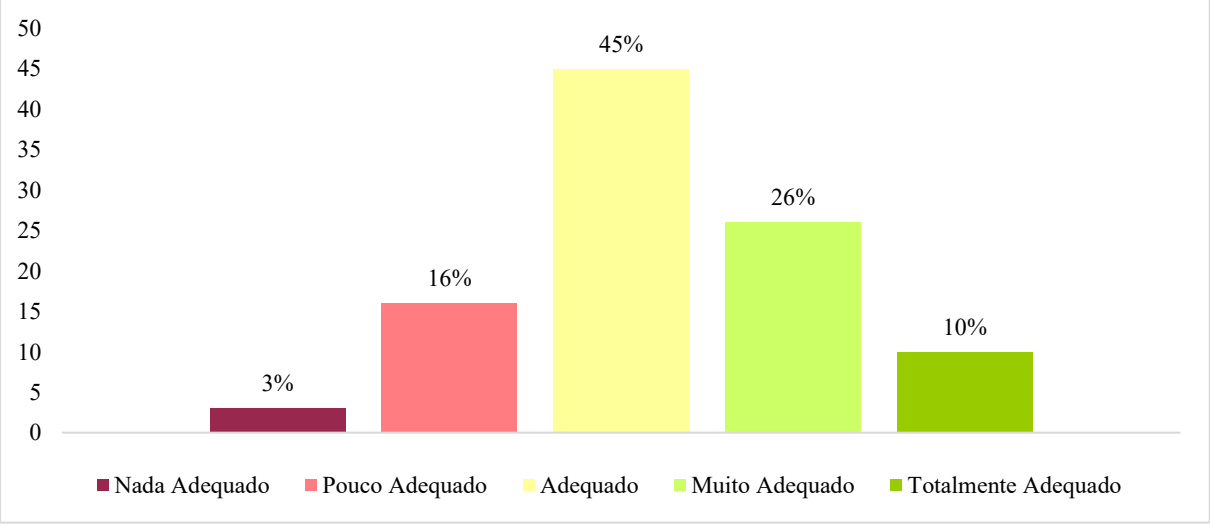
poder acentuar as desigualdades entre municípios, consoante a opção organizacional e a capacidade instalada em cada território.

Face a este quadro organizacional heterogéneo, importa perceber em que medida os próprios profissionais avaliam a *adequação do modelo* adotado pela sua autarquia. Com esse intuito, foi construída uma escala de Likert de cinco pontos[1] por intermédio da qual se procurou aferir a avaliação dos assistentes sociais relativamente à capacidade de a estrutura dar resposta às atribuições transferidas.

De modo geral, na figura 3, predominam as avaliações positivas, com a maioria dos participantes a classificar o modelo como adequado (45%), muito adequado (26%) ou totalmente adequado (10%). Ainda assim, coexistem perspetivas críticas, com 16% a considerá-lo pouco adequado, e 3% nada adequado.

Importa ainda analisar de que forma estas avaliações distribuem-se em função do modelo organizacional adotado. O cruzamento dos dados revela que, nas equipas exclusivamente municipais, 21 dos 25 profissionais (84%) avaliam o modelo de forma positiva, com apenas 4 a expressarem reservas (3 pouco adequado e 1 nada adequado). No modelo misto, 5 dos 6 profissionais (83%) também avaliam positivamente o modelo, com apenas 1 a considerá-lo pouco adequado. Estes dados são reveladores: a perceção de adequação é praticamente idêntica entre os modelos organizacionais, sugerindo que a satisfação com o modelo não depende tanto da sua natureza (municipal ou misto), mas antes de fatores transversais a ambos, como a dotação de recursos humanos, a regulamentação interna e a gestão da carga de trabalho.

Figura 3 - *Adequação do Modelo Organizacional(n=31)*



Fonte: Elaboração própria.

Entre os participantes que avaliam o modelo de forma positiva, emergem sobretudo situações relacionadas com a proximidade territorial, a celeridade na atribuição de apoios, a maior articulação com a comunidade e a centralização dos procedimentos, como ilustram os testemunhos: "maior proximidade com os beneficiários, maior conhecimento da realidade" ou "o modelo atual beneficia o exercício profissional". Em sentido contrário, os participantes que classificam o modelo como pouco ou nada adequado destacam constrangimentos estruturais, nomeadamente a insuficiência de recursos humanos, a sobrecarga de trabalho, a burocracia excessiva e a ausência de regulamentação interna, expressos em afirmações como "continuamos a fazer omeletes sem ovos" ou "as competências acrescem e não há adequação dos recursos humanos".

Esta coexistência de avaliações revela, assim, uma tensão central: o modelo pode ser formalmente adequado, mas operacionalmente insuficiente. A proximidade territorial e a articulação em rede são amplamente valorizadas, mas a sua eficácia depende de condições materiais, nomeadamente tempo, recursos humanos, regulamentação e sistemas de informação, que nem sempre estão asseguradas, como sintetiza a afirmação de que o modelo "facilita pela proximidade, mas limita pela falta de recursos e pela burocracia".

Em síntese, os dados apontam para uma adequação percebida como relativamente elevada, mas condicionada por fatores estruturais que variam entre municípios, evidenciando a necessidade de reforçar equipas, clarificar procedimentos, reduzir a carga burocrática e consolidar mecanismos de coordenação interna.

4.3 Transformações no exercício profissional

Os resultados apresentados na figura 4 permitem identificar algumas das *mudanças ocorridas no exercício profissional* associadas ao processo de descentralização[17]. De modo geral, predominam as posições de concordância, sugerindo que o processo teve repercussões significativas na organização do trabalho, nas responsabilidades assumidas e no papel desempenhado pelos profissionais no contexto municipal.

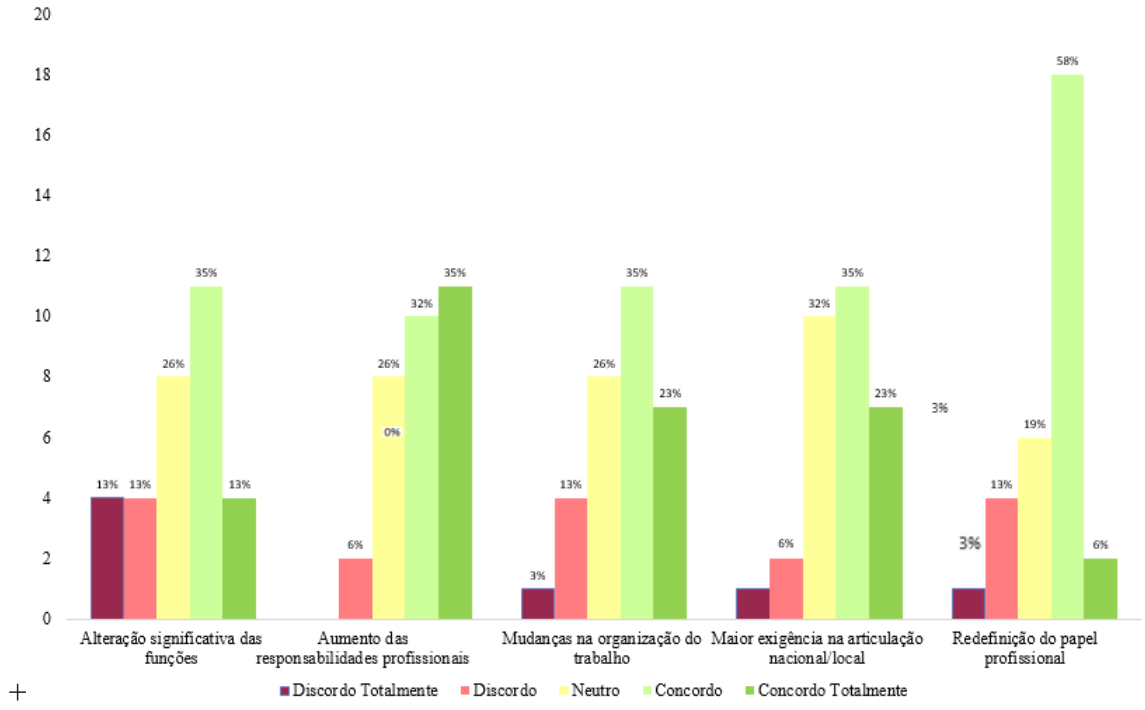
A dimensão que reúne maio consenso entre os assistentes sociais é a que remete para o *aumento das responsabilidades profissionais*, com 67% de respostas concordantes. Este resultado sugere que a descentralização é apreendida como um processo associado a um

[17] Para efeitos de análise, foi utilizada uma escala de *Likert* de cinco pontos, em que 1 corresponde a Discordo totalmente e 5 a Concordo totalmente.

alargamento das exigências e responsabilidades inerentes ao exercício das novas competências, designadamente ao nível da gestão de novos procedimentos e do acréscimo de tarefas administrativas associadas à sua operacionalização.

A *redefinição do papel profissional* emerge, igualmente, como uma das mutações mais expressivas (64%), os dados obtidos indicam que uma parte significativa dos profissionais reconhece alterações no posicionamento e nas funções desempenhadas no contexto municipal. Ainda assim, a presença de respostas discordantes (13% em "Discordo" e 3% em "Discordo totalmente") e de posições neutras (19%) demonstra que esta redefinição não é vivida de forma universal, refletindo diferentes graus de autonomia profissional, condições de trabalho e clareza das orientações que enquadram a intervenção social a nível local.

Figura 4 - *Mutações no Exercício Profissional*



Fonte: Elaboração própria.

As *mudanças na organização do trabalho* e a *maior exigência na articulação entre orientações nacionais e decisões locais*, apresentam níveis idênticos de concordância (58%). Estes resultados apontam para a perceção de transformações ao nível dos processos de trabalho e das dinâmicas de coordenação institucional, ainda que acompanhadas por percentagens

relevantes de respostas neutras, evidenciando que tais mudanças não são vividas de forma homogénea pelos profissionais[18].

No que respeita à *alteração significativa das funções*, esta é a dimensão que revela menor consenso. A par com os 48% das respostas concordantes, encontramos os níveis mais elevados de discordância e de neutralidade. Este padrão sugere que os impactos da descentralização sobre o conteúdo funcional do exercício profissional tendem a ser percecionados de forma diferenciada, possivelmente em função das especificidades organizacionais e dos contextos municipais onde os profissionais desempenham funções.

Em síntese, os resultados obtidos nas cinco dimensões evidenciam que os assistentes sociais consideram que a descentralização introduziu transformações estruturais no seu exercício profissional, nomeadamente ao nível das responsabilidades, da reorganização dos fluxos de trabalho e da reconfiguração do papel profissional no contexto municipal. A coexistência sistemática de posições neutras e, em menor grau, discordantes em todas as dimensões aponta para uma implementação heterogénea do processo de descentralização, condicionada por fatores como os recursos disponíveis, a maturidade organizacional dos municípios e a consistência das orientações que enquadram a prática profissional, dimensões que serão retomadas e aprofundadas na discussão dos resultados.

Com o objetivo de complementar e aprofundar a análise dos dados, solicitamos aos participantes que relatassem situações concretos da sua prática quotidiana que evidenciassem os impactos da descentralização no seu exercício profissional. Como se pode observar na tabela 7, categoria mais expressiva diz respeito à *proximidade com as populações* e ao aprofundamento do conhecimento territorial, reunindo 40,7% de respostas. Os profissionais destacaram que a descentralização permitiu uma intervenção mais próxima da comunidade, traduzida em visitas domiciliárias mais frequentes e num conhecimento mais aprofundado das dinâmicas familiares e comunitárias, associando ainda esta dimensão a uma territorialização mais efetiva das políticas públicas, com impactos percebidos na redução da pobreza e da exclusão social.

A segunda categoria temática, que reúne 33,3% das respostas, engloba referências ao aumento das responsabilidades e à reorganização do trabalho, nomeadamente o crescimento do

[18] Na primeira dimensão, os 26% de respostas neutras, pode indiciar que a magnitude destas mudanças poderá variar em função da estrutura organizacional de cada município, nomeadamente no que diz respeito à gestão de plataformas digitais, à redistribuição de funções e ao volume crescente de solicitações decorrentes do novo modelo de governação. Por sua vez, na segunda dimensão, as posições neutras (32%), poderão indicar que a complexidade da articulação entre os níveis de governação não é percecionada de forma homogénea, designadamente em municípios onde os mecanismos de coordenação encontram-se mais consolidados.

volume de atendimentos e acompanhamentos, a gestão de maior quantidade de informação e a aprendizagem de novas plataformas digitais, sobretudo no âmbito do Rendimento Social de Inserção.

Tabela 7 - *Impacto da Descentralização no Exercício Profissional Quotidiano: Categorias Temáticas*

Temática Principal	Exemplos de Citações
Proximidade e territorialização	"Fazemos um trabalho mais próximo da comunidade"; "Conhecimento aprofundado do território e das famílias"; "Maior proximidade com os utentes"; "Atendimento descentralizado integrado"; "Territorialização das Políticas Públicas com claras vantagens e impactos na redução da pobreza"
Aumento de responsabilidades e reorganização do trabalho	"Mais funções e com o mesmo tempo de trabalho"; "Aumento de atendimentos e acompanhamentos"; "Acréscimo de competências; maior articulação entre entidades e serviços"; "Gestão de muita informação"; "No caso da autarquia existiu necessidade de organização da equipa, planeamento de procedimentos"
Constrangimentos e tensões estruturais	"Falta de transparência, falta a regulamentação interna, usurpação de funções"; "Confusão entre as competências da segurança social e municípios"; "Programas de descentralização desadequados em termos de transferências financeiras"
Transições e contextos particulares	"Anteriormente exercia funções numa junta de freguesia e depois da descentralização passei para o SAAS"; "Iniciei as minhas funções no CLDS em abril de 2025, anteriormente não pertencia aos quadros do Município"; "Quando iniciei funções já havia decorrido o processo de descentralização"

Fonte: Elaboração própria.

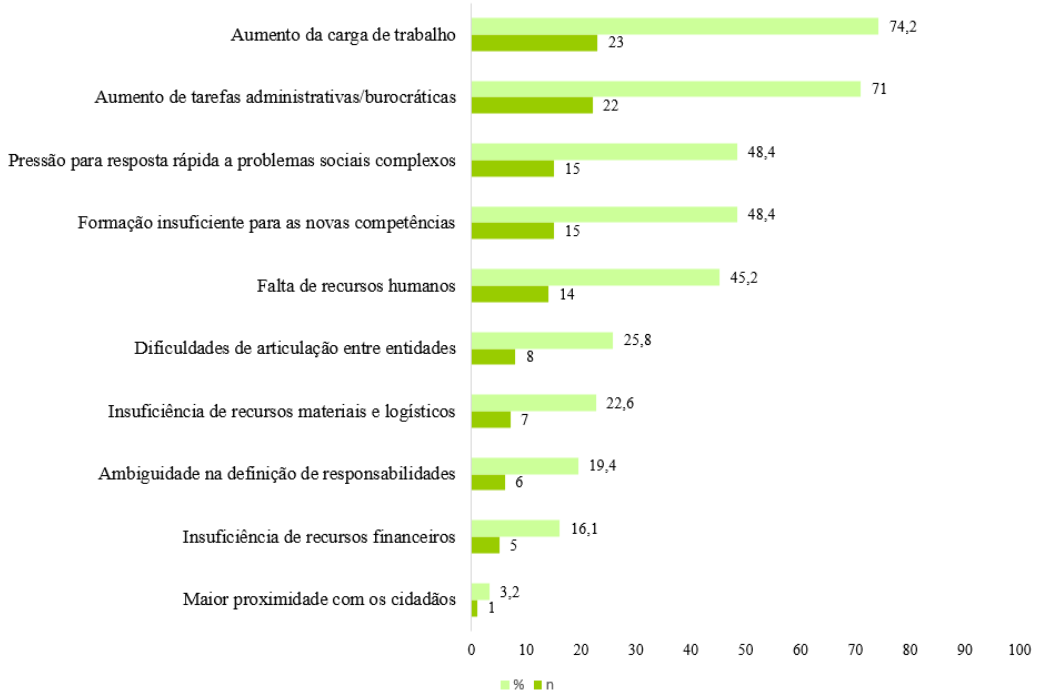
A terceira categoria, com 14,8% das respostas, agrupa referências a constrangimentos e tensões estruturais, entre os quais a falta de transparência nos processos, a ausência de regulamentação interna clara e a confusão entre as competências da Segurança Social e dos municípios, apontando para um processo de implementação que, na perspetiva de alguns profissionais, não foi acompanhado de uma definição suficientemente clara das responsabilidades de cada nível de governação.

4.4 Desafios profissionais e estratégias de adaptação

A presente secção analisa os principais desafios enfrentados pelos assistentes sociais no exercício profissional decorrentes do processo de descentralização de competências, bem como as estratégias e recursos mobilizados para lidar com as novas exigências.

Os resultados plasmados na figura 5, permitem identificar dois desafios claramente predominantes: o aumento da carga de trabalho (74,2%) e o aumento de tarefas administrativas e burocráticas (71,0%). Frequentemente associados nas respostas individuais, sugerem que a descentralização implicou uma intensificação significativa do trabalho quotidiano, sem que tenha sido acompanhada, na ótica dos profissionais, de um reforço proporcional dos recursos disponíveis.

Figura 5- *Principais Desafios no Exercício Profissional Decorrentes da Descentralização*



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados obtidos, vão de encontro ao que Domingos (2019), denomina de descentralização incompleta. A magnitude destes valores (74,2% e 71,0%) sublinha que a atribuição de novas competências não foi acompanhada do investimento correspondente em equipas e em suporte administrativo, corroborando o que Bento (2016) e Melo (2022)

consideram como um padrão recorrente nos processos de descentralização da ação social em Portugal.

Com valores igualmente expressivos, a formação insuficiente para as novas competências e a pressão para resposta rápida a problemas sociais complexos foram assinaladas por 48,4% dos participantes cada, apontando para uma implementação do processo percebida como insuficientemente preparada em termos de capacitação técnica. A falta de recursos humanos foi identificada por 45,2% dos participantes, reforçando a ideia de que o novo modelo de governação social não foi acompanhado de um investimento adequado nas equipas.

Com menor expressão, mas ainda assim analiticamente relevantes, surgem as dificuldades de articulação entre entidades (25,8%), a insuficiência de recursos materiais e logísticos (22,6%), a ambiguidade na definição de responsabilidades (19,4%) e a insuficiência de recursos financeiros (16,1%). Estes resultados corroboram os dados qualitativos anteriormente analisados, nomeadamente as referências à confusão de competências entre a Segurança Social e os municípios e à inadequação dos mecanismos de transferência financeira.

A análise das estratégias e recursos mobilizados pelos assistentes sociais para fazer face a estes desafios permitiu identificar cinco categorias temáticas, sistematizadas na tabela 8. Os discursos recolhidos referem de forma recorrente a definição de prioridades, a gestão do tempo e a racionalização dos fluxos de atendimento como mecanismos centrais de resposta à sobrecarga, ilustrados na descrição "organização e gestão do tempo, através da definição de prioridades, avaliação da urgência dos casos", complementada pelo recurso a instrumentos de planeamento como agendas e planos de intervenção. A divisão territorial entre profissionais, o atendimento por marcação e a priorização das situações mais problemáticas surgem igualmente como estratégias adotadas para gerir o volume crescente de solicitações, evidenciando uma adaptação pragmática às novas exigências do exercício profissional.

Tabela 8- *Categorias Temáticas das Estratégias de Adaptação aos Desafios da Descentralização*

Temática Principal	Exemplos de Citações
Organização e gestão do trabalho	"Tentamos dar resposta às situações mais problemáticas"; "organização e gestão do tempo, através da definição de prioridades, avaliação da urgência dos casos"; "Divisão do território pelos técnicos"; "atendimento por marcação"; "a minha estratégia é trabalhar nas prioridades"
Estratégias de equipa e trabalho em rede	"Estratégias de equipa: reuniões regulares de equipa para discussão de casos, partilha de responsabilidades e apoio entre colegas"; "Boa articulação com todos os Parceiros da Rede Social Concelhia"; "Radar Social / CSF e GT da Rede Social, as estratégias são a boa articulação entre os parceiros sociais"; "A equipa do projeto criou com a equipa do SAAS estratégias organizacionais e ferramentas que permitam fazer uma triagem/ clivagem dos processos"
Formação e atualização de conhecimentos	"Tenho realizado formações fora do contexto laboral para ganhar mais competências"; "reciclagem e autoformação"; "Planear a intervenção"; Formação contínua"
Estratégias pessoais e de resiliência	"Resiliência perante as situações"; "Organização pessoal, investimento pessoal"; "Estratégias pessoais e de equipa"
Constrangimentos sem estratégia efetiva	"Nada a declarar, temos apenas de acatar ordens"; "Devido ao excesso de trabalho, temos de recorrer a horas extra no domicílio, sem remuneração"

Fonte: Elaboração própria.

A segunda categoria mais frequente engloba as estratégias de equipa e de trabalho em rede, reunindo dez respostas. Os participantes destacam as reuniões regulares de equipa, a partilha de responsabilidades e a articulação com parceiros institucionais como recursos fundamentais de adaptação, como ilustra a referência a "reuniões regulares de equipa para discussão de casos, partilha de responsabilidades e apoio entre colegas", que salienta ainda a construção de critérios comuns de intervenção para garantir equidade. A articulação interinstitucional é igualmente valorizada, com menções à "boa articulação com todos os Parceiros da Rede Social Concelhia" e ao recurso a estruturas como o Radar Social como instrumentos de coordenação territorial. Destaca-se ainda a criação de ferramentas inovadoras de gestão de processos, nomeadamente "estratégias organizacionais e ferramentas que permitam fazer uma triagem/clivagem dos processos", desenvolvidas em articulação entre equipas de projeto e serviços de ação social.

A formação e atualização de conhecimentos constitui a terceira categoria, reunindo três respostas. Embora menos frequente, é analiticamente relevante pela referência à realização de

formação por iniciativa própria e fora do contexto laboral, "tenho realizado formações fora do contexto laboral para ganhar mais competências", sugerindo que a capacitação para as novas exigências tem recaído, em parte, sobre o esforço individual dos profissionais, não sendo integralmente assegurada pela oferta formativa institucional. A "reciclagem e auto-formação" e a articulação entre o planeamento da intervenção e a formação contínua são igualmente referidas como estratégias complementares.

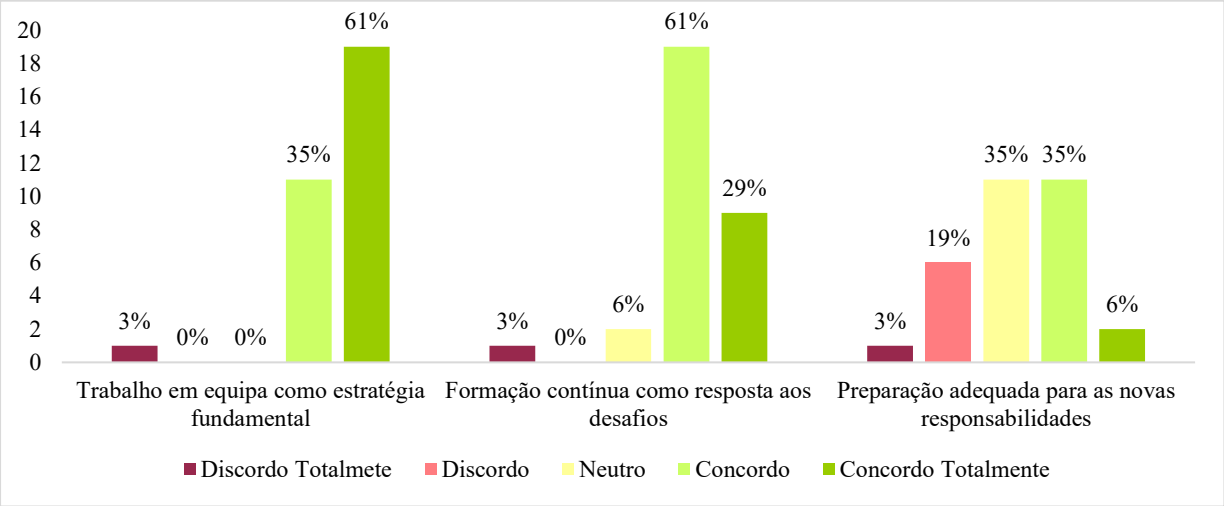
Com igual número de respostas (*n*=3), surgem as estratégias pessoais e de resiliência, evidenciando que, em alguns contextos, a resposta às exigências da descentralização assenta fundamentalmente nos recursos individuais dos profissionais, na ausência de suporte organizacional suficiente.

Por fim, a categoria de constrangimentos sem estratégia efetiva, ainda que a menos frequente (*n*=2), é particularmente significativa do ponto de vista da análise crítica. A afirmação "nada a declarar, temos apenas de acatar ordens" revela a ausência de margem de autonomia profissional percebida em alguns contextos organizacionais. Na mesma linha, a referência ao "recurso a horas extra no domicílio, sem remuneração" como mecanismo de resposta ao excesso de trabalho constitui um indicador preocupante das condições em que o exercício profissional decorre em determinados municípios, evidenciando que a adaptação às novas exigências ocorre, por vezes, à custa do bem-estar e dos direitos laborais dos profissionais.

Em síntese, a análise das estratégias de adaptação evidencia que os assistentes sociais recorrem predominantemente a recursos coletivos, nomeadamente a organização de equipa, o trabalho em rede e a articulação interinstitucional, complementados por estratégias individuais de organização e gestão do trabalho. Contudo, a existência de situações de impasse, ausência de autonomia e recurso a trabalho não remunerado demonstra que, em alguns contextos, as estratégias disponíveis são insuficientes, reforçando a necessidade de um suporte institucional mais consistente e estruturado.

A adaptação dos profissionais ao processo de descentralização foi analisada a partir de três dimensões complementares: (i) o trabalho em equipa e a partilha de experiências enquanto estratégia de adaptação às novas exigências; (ii) a importância da formação contínua para responder aos novos desafios profissionais; e (iii) o grau de preparação para assumir as responsabilidades decorrentes deste processo (figura 6).

Figura 6 – *Trabalho em Equipa, Formação e Preparação para o Exercício das Novas Competências*



Fonte: Elaboração própria

Os resultados evidenciam um consenso quase total quanto ao valor do trabalho em equipa e da partilha de experiências, com uma concordância agregada de 96%, sendo a discordância residual e limitada a um único participante. Esta perceção é acompanhada por um nível de concordância igualmente elevado relativamente ao papel da formação contínua (90%), o que, em conjunto, confirma que a colaboração entre pares e a capacitação contínua são entendidas de forma quase unânime como recursos essenciais no contexto da descentralização, em linha com o que já tinha sido identificado na tabela 8, onde as estratégias de equipa e trabalho em rede surgiam como a segunda categoria mais referida.

Por sua vez, o grau de preparação para assumir as novas responsabilidades constitui a dimensão que reúne menor consenso, apenas 41% dos participantes manifestam uma avaliação favorável, enquanto 35% adotam uma posição neutra e 22% expressam discordância. Esta distribuição revela que, apesar do reconhecimento da importância da colaboração e da formação contínua, uma parte significativa dos profissionais continua a manifestar reservas quanto à preparação para responder às exigências decorrentes da descentralização. A expressiva proporção de posições neutras poderá refletir experiências diferenciadas entre municípios, bem como a insuficiência ou a reduzida oportunidade das ações de capacitação disponibilizadas durante a implementação do processo.

Lido em articulação com os dados anteriores, este padrão revela uma tensão significativa: embora o trabalho em equipa e a formação contínua sejam amplamente valorizados como estratégias de adaptação, a maioria dos profissionais não se sentiu

devidamente preparada para as exigências introduzidas pela descentralização, apontando para lacunas estruturais no processo de implementação que as estratégias individuais e coletivas não foram suficientes para colmatar.

4.5 Condições de trabalho e autonomia profissional

Os impactos da descentralização nas condições de trabalho e na autonomia profissional constituem uma das dimensões centrais da presente investigação, na medida em que permitem compreender de que forma as novas competências atribuídas aos municípios reconfiguraram o exercício profissional dos assistentes sociais. A tabela 9 sintetiza os resultados obtidos relativamente a esta dimensão.

A categoria mais representada é a de "sem alteração / não aplicável", reunindo 9 das respostas. Este resultado não deve ser lido de forma homogénea: inclui profissionais que já desempenhavam funções equivalentes antes da transferência de competências — "atualmente não interfere, dado que já exercia funções idênticas" — mas também respostas sem conteúdo substantivo, o que pode refletir desconhecimento, desinteresse ou dificuldade em verbalizar a mudança.

Entre os que identificaram impactos concretos, a perceção de maior autonomia e capacidade de decisão a nível local emerge como a mais frequente, reunindo sete respostas. Vários participantes sublinham a aproximação à comunidade e a agilização das respostas como ganhos efetivos, como expressa o testemunho "os técnicos têm mais facilidade de intervenção porque dependemos diretamente de uma Vereadora, com rapidez nas decisões". Esta proximidade ao poder local é valorizada como fator de eficácia na intervenção social, sendo reforçada pela afirmação de que "as novas competências alargaram o espaço de atuação, tornando-o mais próximo da comunidade e com maior capacidade de decisão a nível local".

Contudo, este ganho de autonomia coexiste com uma leitura significativa de sobrecarga. O aumento do volume e da carga de trabalho é referido em seis respostas, sendo descrito não apenas em termos quantitativos, como ilustra a citação "muitos pedidos de resposta de várias áreas", mas também qualitativos, com impacto direto na qualidade do trabalho: "excesso de trabalho, com muitas limitações de tempo, que condicionam a qualidade de trabalho". Esta tensão entre maior autonomia e maior pressão operacional constitui um dos traços mais relevantes do processo de descentralização na ótica dos profissionais.

Tabela 9 - *Impactos da Descentralização no Espaço de Atuação, Decisão e Recursos de Trabalho*

Temática Principal	Exemplos de Citações
Sem alteração / não aplicável / sem resposta válida	"Não alteraram. A atuação é a mesma os técnicos adaptaram-se às circunstâncias." "Atualmente não interfere, dado que já exercia funções idênticas."
Maior autonomia, atuação local e decisão	"A descentralização alargou o meu espaço de atuação, aproximando a intervenção social das realidades locais" "Os técnicos têm mais facilidade de intervenção porque dependemos diretamente de uma Vereadora, com rapidez nas decisões" "As novas competências alargaram o espaço de atuação tornando-o mais próximo da comunidade e com maior capacidade de decisão a nível local."
Aumento do volume/carga de trabalho	"Aumento do fluxo de trabalho e de procedimentos." "Excesso de trabalho, com muitas limitações de tempo, que condicionam a qualidade de trabalho." "Muitos pedidos de resposta de várias áreas."
Maior responsabilidade técnica e reorganização	"Mais exigente do ponto de vista da intervenção, pareceres técnicos e respostas adequadas" "Aumentaram a minha responsabilidade, a necessidade de me reorganizar e de mobilizar mais recursos."
Burocracia / Dependência hierárquica	"Continua a existir muita burocracia." "Maior dependência de superior hierárquico no que respeita às decisões tomadas."
Insuficiência de recursos	"Necessidade de reformulação de recursos."
Maior articulação interinstitucional	"Maior articulação entre entidades/autarquias/instituições."
Necessidade de formação / adaptação	"Tem sido um desafio não tivemos nenhuma reciclagem da formação que houve."

Fonte: Elaboração própria.

A maior exigência do exercício profissional e a necessidade de reorganização profissional são igualmente mencionadas, com quatro respostas, refletindo um aprofundamento das responsabilidades associado à transferência de competências, como ilustra o testemunho "mais exigente do ponto de vista da intervenção, pareceres técnicos e respostas adequadas". Com menor expressão, mas não menos relevantes, surgem referências à persistência da burocracia e à maior dependência hierárquica (n=2), bem como à insuficiência de recursos e à ausência de formação específica após a descentralização, cada uma com uma única resposta, como ilustra a citação "tem sido um desafio, não tivemos nenhuma reciclagem da formação que houve".

Em síntese, os dados sugerem que a descentralização produziu impactos reais nas condições de trabalho, marcados por uma dualidade entre oportunidades, nomeadamente maior proximidade, autonomia e capacidade de resposta local, e constrangimentos relacionados com

a sobrecarga de trabalho, a insuficiência de meios e a necessidade de adaptação sem suporte formativo adequado.

A figura 7 apresenta os resultados de cinco afirmações avaliadas numa escala de Likert de cinco pontos, das quais emerge o retrato de uma reconfiguração exigente do trabalho quotidiano dos assistentes sociais no contexto municipal. Em primeiro lugar, a intensificação do trabalho é inequívoca: 74% concordam que a carga e a intensidade aumentaram, face a apenas 6% de discordância. Este resultado é consistente com o que já tinha sido identificado na tabela 9, onde o aumento do volume de trabalho surgia como a segunda leitura mais recorrente entre os impactos percecionados.

Em sentido oposto, a adequação dos recursos humanos surge como o principal ponto frágil: 56% discordam de que o quadro de pessoal seja suficiente e apenas 23% concordam. A coexistência de "mais trabalho" com equipas percecionadas como reduzidas cria um desfasamento estrutural que pode prolongar tempos de resposta, reduzir a cadência de contactos presenciais e aumentar o risco de desgaste profissional, sobretudo nas autarquias com maior volume de casos.

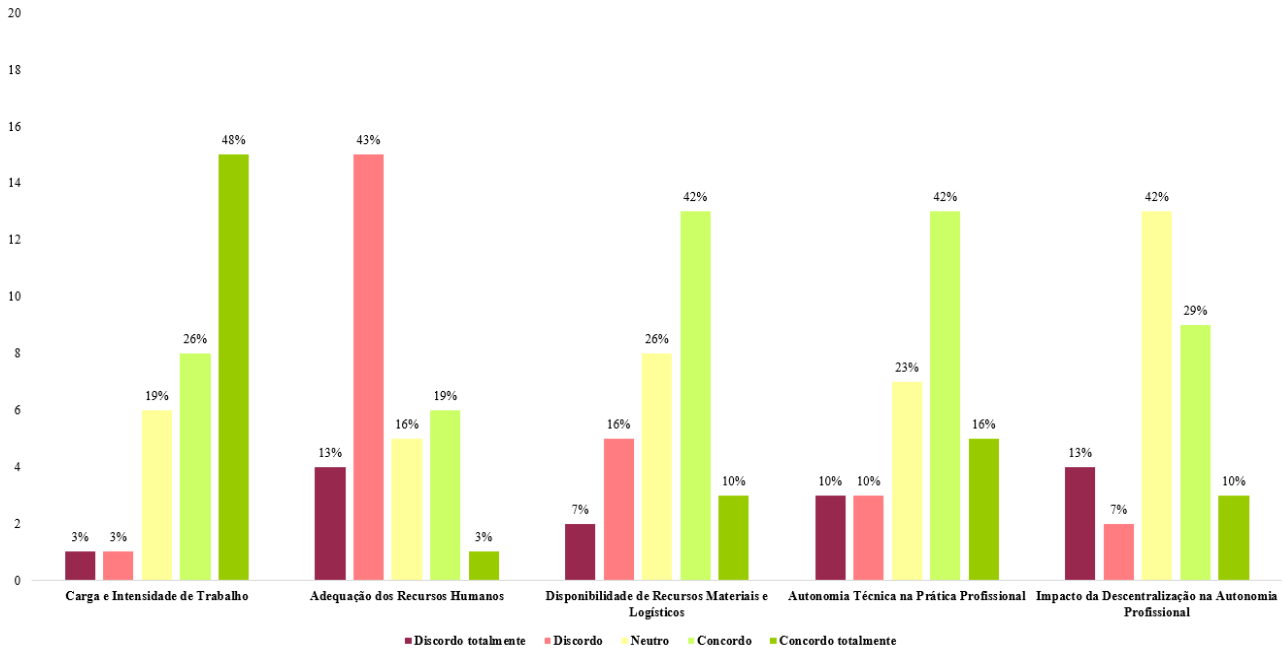
Já no plano dos recursos materiais e logísticos, o balanço é mais favorável, com 52% dos participantes a considerá-los suficientes, sugerindo um investimento municipal relativamente mais consolidado do que ao nível dos recursos humanos. A análise da autonomia revela, por fim, duas camadas distintas. No plano micro, 58% dos participantes indicam dispor de autonomia técnica suficiente para decidir na prática diária, ou seja, apesar da intensificação do trabalho e dos constrangimentos de meios, a maioria sente que o seu juízo profissional se mantém reconhecido.

No que diz respeito ao plano organizacional, o reforço da autonomia decorrente da descentralização é mais contido, com apenas 39% dos participantes a concordar que houve ganho e 42% em posição neutra. Esta elevada neutralidade indica que a alteração do mapa de competências ainda não se traduziu, de forma consistente, em maior influência na definição de prioridades ou na afetação de recursos.

Esta dissociação entre os dois planos de autonomia, uma autonomia técnica largamente reconhecida (58%) e uma autonomia organizacional ainda pouco consolidada (39%), confirma a tese de Menezes (2002) e Bento (2016), segundo a qual a proximidade dos assistentes sociais ao poder político local os expõe a uma tensão permanente entre a autonomia no exercício técnico-profissional e o enquadramento político-administrativo em que este se insere. Esta tensão é, aliás, visível nos testemunhos recolhidos nas respostas abertas, adiante analisados,

que descrevem a intervenção como pautada, nalguns contextos, pela vontade política e pelo interesse particular.

Figura 7 - *Impactos da Descentralização nas Condições do Exercício Profissional*



Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito ao plano organizacional, o reforço da autonomia decorrente da descentralização é mais contido, com apenas 39% dos participantes a concordar que houve ganho e 42% em posição neutra. Esta elevada neutralidade indica que a alteração do mapa de competências ainda não se traduziu, de forma consistente, em maior influência na definição de prioridades ou na afetação de recursos.

Esta dissociação entre os dois planos de autonomia, uma autonomia técnica largamente reconhecida (58%) e uma autonomia organizacional ainda pouco consolidada (39%), confirma a tese de Menezes (2002) e Bento (2016), segundo a qual a proximidade dos assistentes sociais ao poder político local os expõe a uma tensão permanente entre a autonomia no exercício técnico-profissional e o enquadramento político-administrativo em que este se insere. Esta tensão é, aliás, visível nos testemunhos recolhidos nas respostas abertas, adiante analisados, que descrevem a intervenção como pautada, nalguns contextos, pela vontade política e pelo interesse particular.

Em síntese, os dados descrevem um ciclo de mudança ainda em consolidação: crescimento da carga laboral, recursos humanos julgados insuficientes, meios materiais

maioritariamente adequados, mas desiguais, autonomia técnica relativamente preservada e um reforço de autonomia organizacional que avança de modo desigual.

Aprofundando esta última dimensão, a análise qualitativa das respostas abertas relativas aos efeitos da descentralização na autonomia profissional permitiu identificar diferentes leituras sobre a liberdade de decisão e de ação dos assistentes sociais no exercício das suas funções.

A temática mais recorrente relaciona-se com o reforço da autonomia técnica e decisória. Vários participantes referem que a descentralização lhes permitiu desenvolver a intervenção social com maior margem de decisão, particularmente no âmbito do acompanhamento social e da gestão de processos de RSI. Um participante refere possuir "a liberdade necessária para trabalhar os processos sem qualquer pressão", enquanto outro destaca ter liberdade para "fazer o encaminhamento das famílias para os apoios que estas necessitam sem existir aprovação superior". Foi também salientado que, em determinados procedimentos, "apenas intervêm o cidadão e o técnico", evidenciando uma valorização da autonomia profissional.

Associada a esta leitura surge uma segunda temática relacionada com a maior celeridade e adequação da intervenção social. Os participantes consideram que a proximidade da decisão ao território possibilita respostas mais rápidas e ajustadas às necessidades das famílias, como expressa o testemunho de que esta autonomia "possibilitou uma resposta mais célere e ajustada, reduzindo tempos de espera e aumentando a eficácia da intervenção".

Em contraste com estas leituras positivas, um número significativo de respostas evidencia a persistência de condicionamentos hierárquicos e burocráticos que limitam a autonomia dos profissionais. Alguns participantes referem que, apesar da descentralização, continuam dependentes de vários níveis de validação antes da tomada de decisão. Um exemplo ilustrativo descreve que, perante um pedido de apoio económico, o processo tem de passar pela coordenadora, pela chefia intermédia e apenas posteriormente pelo executivo municipal, situação que "condiciona demasiado os tempos". Outros participantes afirmam que "a liberdade de decisão não é total, uma vez que existe uma coordenação e tudo passa por ela", permanecendo dependentes de decisões superiores.

Relacionada com esta dependência hierárquica surge ainda uma referência à influência política e às limitações organizacionais, com participantes a manifestar preocupação com a dependência das orientações dos executivos municipais e com a ausência de normativos uniformizados, como ilustra a afirmação de que "uma vez que não existe regulamento,

procedimento uniformizado, a intervenção pauta-se na vontade política e no interesse particular", evidenciando receios relativamente à subjetividade dos processos decisórios.

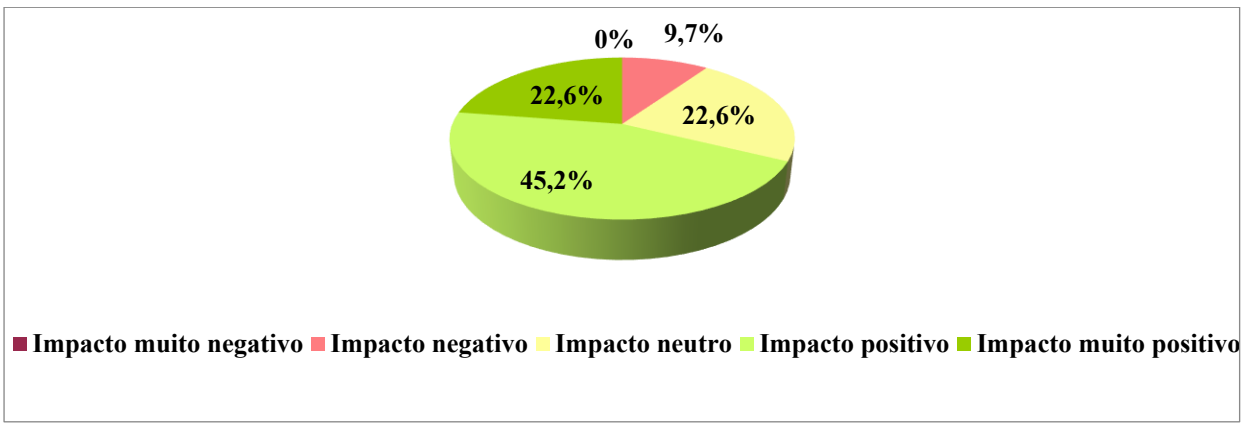
Globalmente, os resultados sugerem que a descentralização é maioritariamente entendida como um fator de reforço da autonomia técnica e da capacidade de resposta dos assistentes sociais. Contudo, persistem constrangimentos burocráticos, organizacionais e políticos que, em alguns contextos, limitam a concretização plena dessa autonomia e condicionam a eficácia da intervenção social.

4.6 Qualidade e eficácia da intervenção social

A qualidade e a eficácia da intervenção social constituem dimensões fundamentais para avaliar os efeitos da descentralização no domínio da ação social. Neste contexto, os resultados apresentados na figura 8 evidenciam uma avaliação globalmente favorável (67,8%) Este resultado sugere que a descentralização tem contribuído para reforçar a capacidade de resposta dos municípios e para melhorar a qualidade da intervenção social na resposta social aos cidadãos.

Importa, contudo, assinalar que 22,6% dos participantes adotam uma posição neutra, o que poderá indicar que os efeitos da descentralização ainda não são claramente percetíveis em todos os contextos, seja por insuficiência de tempo de implementação, seja por condicionalismos locais que limitam a sua efetivação plena. A percentagem residual de *respostas negativas* (9,7%) não deve ser ignorada, pois sinaliza que existem contextos em que o processo não correspondeu às expectativas, podendo refletir dificuldades na transferência de recursos humanos, financeiros ou técnicos adequados.

Figura 8 - *Impacto da Descentralização na Qualidade da Intervenção Social*

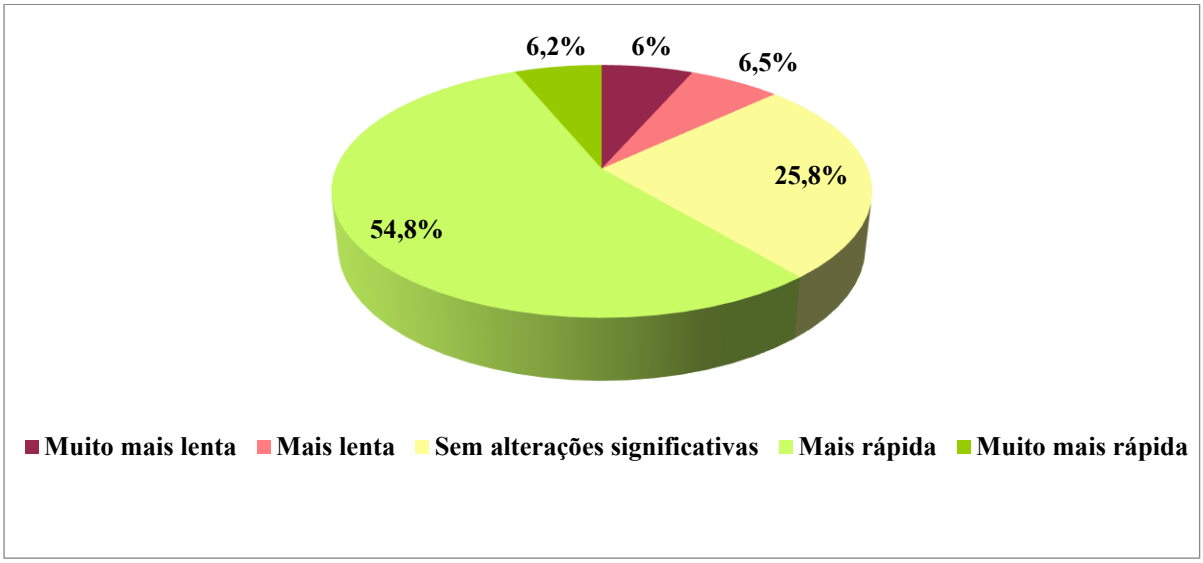


Fonte: Elaboração própria.

Ainda assim, a existência de posições neutras e negativas recomenda cautela nas conclusões, sugerindo que o impacto da descentralização é heterogéneo e dependente das condições específicas de cada município.

Complementando esta análise sobre a qualidade percebida da intervenção social, a figura 9 permite aprofundar um dos fatores frequentemente associados a essa melhoria: a celeridade das respostas sociais. Destaca-se de forma clara que mais de 60% dos participantes identificam maior celeridade na resposta, contra apenas 13% que a consideram *mais lenta* e um quarto dos respondentes (25,8%) que não identifica alterações significativas. Estes dados reforçam a leitura anterior: não só a qualidade da intervenção é entendida como tendo melhorado, como também a eficiência temporal das respostas parece ter beneficiado com a descentralização, provavelmente associada à agilização dos processos de decisão a nível local e à eliminação de circuitos burocráticos centralizados.

Figura 9 - *Celeridade das Respostas Sociais (n=31)*

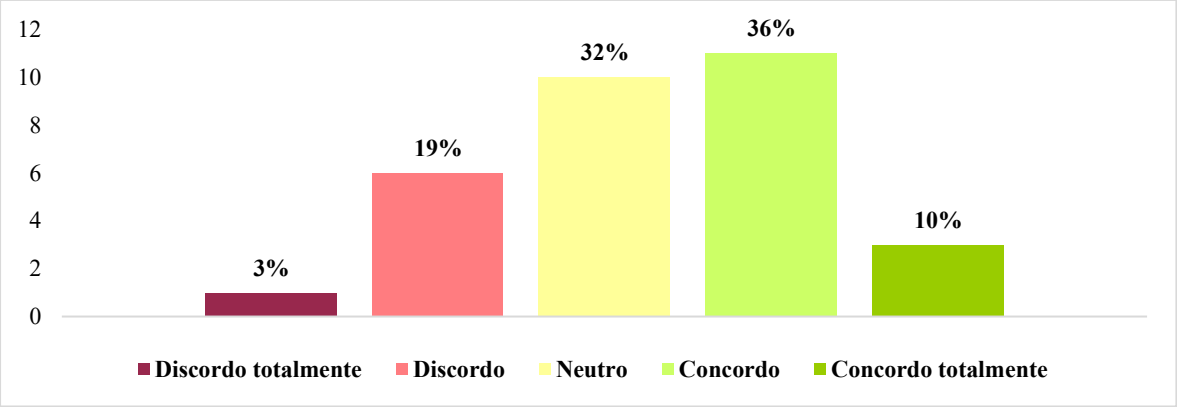


Fonte: Elaboração própria.

Já no que respeita à articulação com os parceiros da rede local, sistematizada na figura 10, os dados revelam uma tendência positiva mais moderada, com 46% dos participantes a concordar que a descentralização contribuiu para esta melhoria. Contudo, o dado mais saliente é o peso expressivo das respostas neutras, que representam 32% do total, fatia que pode indicar que uma parte considerável dos profissionais ainda não identifica progressos concretos e percetíveis na articulação interinstitucional, seja por a implementação se encontrar numa fase

ainda inicial, seja por essas melhorias dependerem de dinâmicas locais muito variáveis entre municípios.

Figura 10 - *Melhoria da Articulação com a Rede Local (n=31)*



Fonte: Elaboração própria.

A análise conjunta das três dimensões evidencia uma apreciação globalmente favorável dos efeitos da descentralização, particularmente no que respeita à qualidade da intervenção social e à celeridade das respostas, ambas com níveis de concordância superiores a 60%. Em contrapartida, a articulação com a rede local reúne uma avaliação mais moderada (46% de concordância), refletida numa proporção mais reduzida de respostas favoráveis e numa maior expressão de posições neutras (32%) e desfavoráveis. Este padrão sugere que, embora a descentralização tenha contribuído para melhorar a intervenção social e a capacidade de resposta dos municípios, os seus efeitos ao nível da cooperação interinstitucional permanecem mais heterogéneos, revelando a necessidade de consolidar mecanismos de articulação entre os diferentes atores da rede social local.

A análise das respostas à questão aberta relativa aos efeitos da descentralização na eficácia da intervenção social, permite aprofundar a compreensão dos resultados anteriormente apresentados, identificando três eixos interpretativos centrais: os ganhos associados à proximidade e à celeridade, os constrangimentos estruturais decorrentes do desajuste entre competências e recursos, e a perceção de ausência de mudanças significativas.

O eixo mais expressivo é, indubitavelmente, o da proximidade territorial e da celeridade na resposta. Uma parte significativa dos respondentes reconhece que a descentralização aumentou a eficácia da intervenção. Um dos participantes afirma que a intervenção social se tornou "mais eficaz, uma vez que se encontra mais próxima dos utentes", ao passo que outro sintetiza os principais ganhos de forma tripartida: "celeridade; proximidade; individualidade". Esta última dimensão, a individualidade, é particularmente relevante, pois remete para uma

intervenção mais personalizada e ajustada às especificidades de cada caso, algo que a centralização dificultava estruturalmente. De forma mais desenvolvida, um respondente refere que a descentralização permitiu alcançar "proximidade com a população alvo, maior rapidez na resposta às necessidades das várias áreas de intervenção subjacentes a cada agregado familiar", evidenciando que os efeitos positivos se estendem transversalmente às diferentes áreas de intervenção social.

Associado a este primeiro eixo, surge um segundo relacionado com a articulação interinstitucional e o trabalho em rede. Vários participantes referem que a descentralização reforçou os laços entre profissionais e entre entidades parceiras, destacando que veio "aproximar/reforçar não só mais a rede existente entre os técnicos, como veio também beneficiar os munícipes dado também a proximidade entre estes e os técnicos". Outro é ainda mais direto ao afirmar que o "contato com as várias entidades melhorou significativamente", enquanto um terceiro descreve respostas "mais rápidas e articuladas", revelando que a melhoria da articulação e a celeridade surgem frequentemente associadas nestes discursos. Um dos respondentes apresenta uma leitura particularmente abrangente ao afirmar que a descentralização "facilita o trabalho em rede entre serviços e instituições da comunidade, promovendo soluções mais integradas e evitando duplicação de esforços, respostas mais rápidas, personalizadas e articuladas com os recursos locais, tornando a intervenção mais adequada e com maior impacto". Esta formulação condensa, de forma exemplar, a lógica subjacente ao modelo descentralizado: não apenas a proximidade, mas a integração sistémica dos recursos locais como alavanca de eficácia.

Não obstante este conjunto de leituras favoráveis, e em linha com as fragilidades já identificadas ao nível dos recursos humanos nas secções anteriores, um número relevante de respostas introduz uma análise crítica que importa não subestimar. O desajuste entre o alargamento das competências municipais e os recursos humanos disponíveis emerge como o principal constrangimento identificado. Um respondente descreve com particular acuidade esta tensão ao alertar para o "desajuste entre o aumento de competências e os recursos humanos disponíveis", acrescentando a existência de uma "sobrecarga administrativa significativa (através do registo nas intervenções em plataforma digital)". Esta sobrecarga é corroborada por outro participante, que observa "muitas referenciações para o mesmo número de técnicos, mantendo-se o mesmo número de técnicos para o trabalho que cresce", denunciando um desequilíbrio estrutural que compromete a sustentabilidade do modelo no terreno. A perceção de que a intervenção se tornou "mais lenta, burocrática e inacessível" surge de forma isolada,

mas é sintomática de realidades locais onde a descentralização não foi acompanhada das condições necessárias à sua implementação eficaz. Mais incisiva ainda é a afirmação de que "a intervenção está pautada pelos interesses políticos", que introduz uma dimensão crítica de fundo: a da eventual subordinação da intervenção a lógicas de governação local que nem sempre coincidem com as prioridades sociais identificadas pelos profissionais.

Por fim, uma parte dos respondentes considera simplesmente que a descentralização "não alterou" a eficácia da intervenção, sem apresentar fundamentação adicional. Esta posição, embora minoritária, não deve ser desconsiderada, podendo refletir contextos municipais onde o processo de transferência de competências decorre de forma mais lenta ou onde os seus efeitos ainda não se tornaram percetíveis na prática quotidiana dos profissionais.

Em síntese, os resultados apontam para um cenário simultaneamente promissor e desafiante. A proximidade, a celeridade e a articulação em rede são os benefícios mais amplamente reconhecidos, configurando a descentralização como um vetor potencialmente transformador da intervenção social. Contudo, como um dos respondentes bem sintetiza, "essa eficácia pode ser desigual, pois depende dos recursos disponíveis em cada autarquia, da capacidade de organização e das prioridades locais. Em contextos com menos meios, a intervenção pode tornar-se mais limitada." Esta tensão entre o potencial do modelo e as condições concretas da sua implementação constitui o nó crítico que atravessa toda a análise.

4.7 O Papel do serviço social autárquico e perspetivas futuras

Neste ponto analisamos a perspetiva dos profissionais em relação ao papel do Serviço Social autárquico e às perspetivas futuras no contexto da descentralização. Para esse efeito, foram consideradas cinco dimensões que permitem compreender, por um lado, o contributo da descentralização para o reforço do papel estratégico da profissão e, por outro, os principais desafios que permanecem para a consolidação deste modelo de governação. Os resultados obtidos encontram-se sintetizados na Figura 11.

A análise da figura 11 evidencia uma avaliação globalmente favorável relativamente ao contributo da descentralização para o reforço do Serviço Social autárquico, coexistindo, contudo, com preocupações significativas quanto às condições de consolidação do modelo. Esta dupla leitura traduz-se na valorização da maior proximidade ao território e da capacidade de adaptação das respostas sociais às especificidades locais, a par do reconhecimento de constrangimentos associados ao aumento da carga administrativa e ao risco de aprofundamento das desigualdades entre municípios.

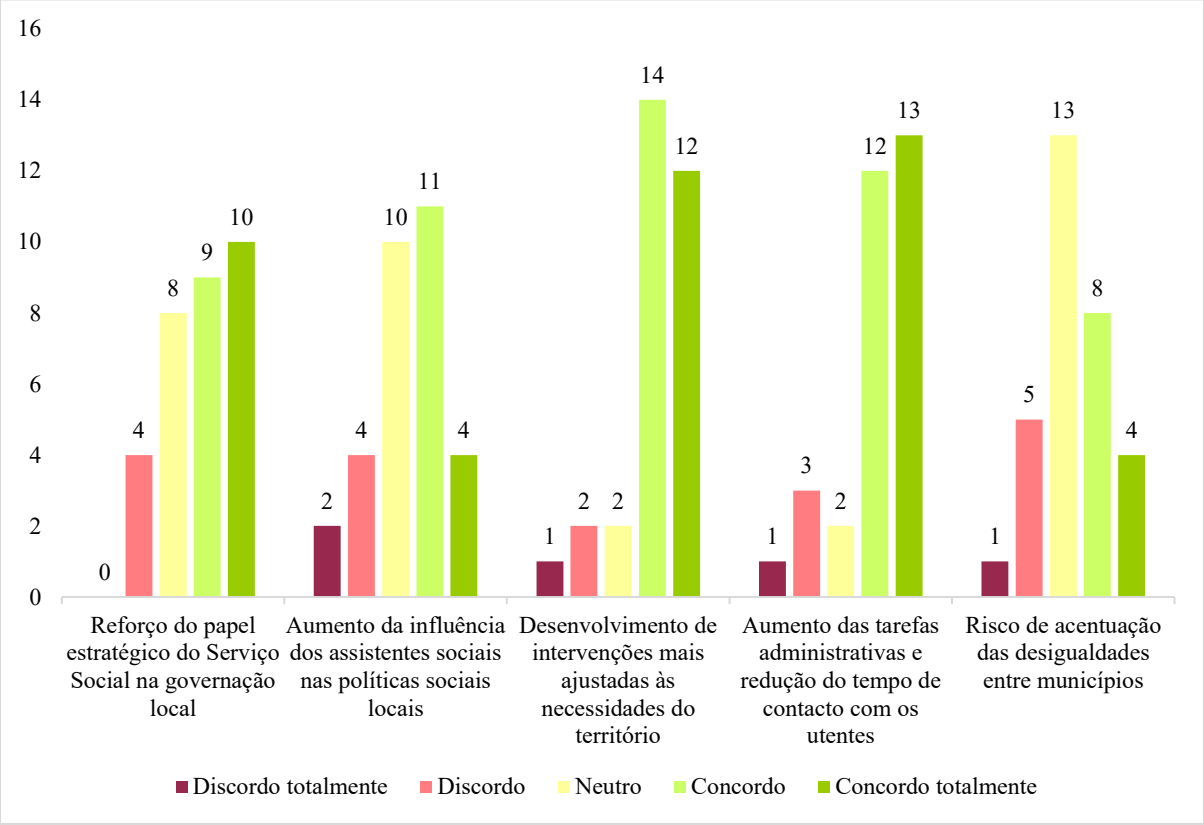
Entre as cinco dimensões analisadas, o consenso mais expressivo incide no *desenvolvimento de intervenções mais ajustadas às necessidades do território*, dimensão em que 84% dos participantes manifestam concordância. Trata-se do resultado mais consensual de todo o conjunto, evidenciando o reconhecimento de a aproximação ao território se consubstanciar como a principal mais-valia atribuída ao modelo descentralizado, ou seja, a sua capacidade de aproximar a intervenção das realidades e especificidades locais.

Este resultado encontra respaldo na literatura sobre desenvolvimento local. Jara (1998) sublinha que a pobreza e a exclusão exigem diagnósticos territorializados, dificilmente alcançáveis sem uma intervenção de proximidade. Os testemunhos recolhidos corroboram esta perspetiva, ao associarem repetidamente a descentralização a um conhecimento aprofundado do território e das famílias. Esta leitura vai, também, de encontro às análises de Bento (2016), ao destacar o potencial da proximidade para a elaboração de diagnósticos sociais mais ajustados, retomando a lógica que, Menezes (2025), identifica na génese do Serviço Social autárquico, desde a experiência pioneira da Câmara Municipal de Coimbra em 1974.

Também o *reforço do papel estratégico do Serviço Social na governação local* reúne uma avaliação maioritariamente favorável, com 61% de respostas concordantes. Embora esta tendência seja clara, a expressiva proporção de posições neutras (26%) sugere que o reconhecimento deste reforço não se manifesta de forma homogénea em todos os contextos municipais. Tal poderá refletir diferentes níveis de integração dos assistentes sociais nos processos de decisão e de definição das políticas sociais locais, evidenciando que a consolidação do seu papel estratégico permanece condicionada pelas especificidades organizacionais de cada autarquia.

Em contraste, a influência dos assistentes sociais na *definição das políticas sociais locai*s constitui a dimensão que reúne menor consenso positivo. Apesar de quase metade dos participantes manifestar concordância (48%), a elevada proporção de posições neutras (32%) revela que este reforço da influência política continua a ser encarado com alguma prudência. Este padrão sugere que a proximidade institucional proporcionada pela descentralização nem sempre se traduz numa participação efetiva dos assistentes sociais nos processos de decisão estratégica, permanecendo a sua capacidade de influência dependente das opções organizacionais e políticas adotadas por cada município.

Figura 11 - *Serviço Social Autárquico: Desafios e Perspetivas Futuras (n=31)*



Fonte: Elaboração própria.

Se as três dimensões anteriores traduzem, em diferentes graus, o *reconhecimento do reforço do papel do Serviço Social autárquico*, as duas restantes evidenciam os *principais desafios associados à consolidação do processo de descentralização*.

O primeiro prende-se com o *aumento das tarefas administrativas e redução do tempo de contacto com os utentes*, dimensão em que 81% dos participantes manifestam concordância. Este resultado revela uma das tensões mais marcantes identificadas ao longo da investigação: a proximidade territorial, amplamente valorizada pelos profissionais, coexiste com uma crescente pressão burocrática que reduz o tempo disponível para a intervenção direta junto dos cidadãos. Longe de constituir uma realidade contraditória, esta coexistência evidencia que os benefícios da descentralização podem ser parcialmente limitados quando a transferência de competências não é acompanhada pelo correspondente reforço dos mecanismos administrativos e organizacionais.

Esta tensão entre proximidade e tempo de intervenção direta é lida, à luz de Gonçalves e Ferreira (2023), como sintoma da fragilidade da articulação intergovernamental que

acompanha os processos de descentralização, quando a transferência de competências não é devidamente acompanhada de mecanismos de suporte administrativo adequados.

A última dimensão analisada diz respeito ao *risco de acentuação das desigualdades entre municípios*. Esta é a afirmação que apresenta o padrão de respostas mais heterogéneo, evidenciando uma concordância de 39%, uma proporção expressiva de posições neutras (42%) e apenas 19% de respostas discordantes. Embora a concordância não seja maioritária, a reduzida expressão da discordância sugere que a possibilidade de agravamento das assimetrias territoriais constitui uma preocupação que não é descartada pelos profissionais, refletindo sobretudo prudência quanto à evolução futura do modelo.

Este resultado converge com o alerta formulado por diferentes autores (Domingos, 2019; Veiga, 2014), a propósito da diversidade de modelos organizacionais. Segundo os mesmos, a territorialização das políticas sociais, quando não acompanhada por mecanismos redistributivos eficazes, pode agravar as desigualdades entre municípios. Os resultados obtidos sugerem precisamente que, apesar das vantagens associadas à proximidade territorial, a consolidação da descentralização dependerá igualmente da existência de critérios técnicos comuns e de recursos capazes de assegurar níveis equivalentes de proteção social entre diferentes territórios.

Em síntese, consideradas em conjunto, as cinco dimensões analisadas revelam o reconhecimento simultâneo de potencialidades e fragilidades. Reconhece-se que a descentralização reforçou a capacidade de desenvolver respostas socialmente mais ajustadas às especificidades do território e contribuiu para afirmar o Serviço Social como um ator mais relevante na governação local. Todavia, este reconhecimento coexiste com reservas igualmente expressivas quanto à crescente burocratização da intervenção, à limitada influência dos assistentes sociais nos processos de decisão política e ao risco de agravamento das desigualdades territoriais. Esta coexistência de ganhos e constrangimentos traduz a natureza complexa e não linear da descentralização, cuja consolidação continua dependente do equilíbrio entre proximidade, autonomia técnica, capacidade organizacional e equidade territorial

A compreensão desta leitura é aprofundada pela análise das respostas às duas questões abertas relativas, respetivamente, ao *papel do assistente social na autarquia* aos *principais desafios e oportunidades do Serviço Social autárquico* nos próximos anos. Os testemunhos recolhidos permitem contextualizar os resultados anteriormente apresentados e identificar as

principais leituras construídas pelos profissionais acerca da evolução do seu papel no contexto da descentralização.

O elemento mais recorrente nos discursos é, inequivocamente, a proximidade à população e ao território. Os participantes identificam-na como a marca distintiva do Serviço Social autárquico, destacando quer o contacto mais próximo com os cidadãos, quer o conhecimento aprofundado das dinâmicas sociais locais. Para além da dimensão relacional, esta proximidade é igualmente entendida como um recurso estratégico, permitindo diagnósticos sociais mais rigorosos, um melhor planeamento da intervenção e uma maior adequação das respostas às necessidades concretas das comunidades.

Associado a esta maior proximidade, surge um segundo eixo interpretativo, centrado no *reforço da autonomia* e da *responsabilidade profissional*. Os testemunhos evidenciam uma transição de um papel predominantemente executor para uma intervenção mais estratégica, caracterizada por maior capacidade de decisão, mobilização de recursos e participação na definição das respostas sociais. Nesta perspetiva, o assistente social é descrito como um agente de desenvolvimento local, capaz de articular intervenções ao nível dos indivíduos, das famílias e da comunidade, assumindo um papel mais ativo na governação social do território.

Contudo, a valorização do papel profissional é acompanhada por reservas que importa considerar. Vários participantes reconhecem que o potencial do papel não se concretiza plenamente na prática. A limitada capacidade de decisão, a insuficiência de recursos humanos e a necessidade de um maior reconhecimento político da profissão surgem como fatores que condicionam a plena afirmação do Serviço Social autárquico. Tal como evidenciado na análise quantitativa, os ganhos associados à autonomia coexistem, assim, com constrangimentos organizacionais que continuam a limitar o exercício das novas competências.

As conexas com os *desafios e oportunidades do Serviço Social autárquico nos próximos anos* reforçam esta leitura. Por um lado, os participantes identificam um conjunto de oportunidades relacionadas com a consolidação de práticas de intervenção mais próximas, integradas e inovadoras, destacando o desenvolvimento comunitário, o trabalho em rede, a inovação social e a intervenção multidimensional como áreas de forte potencial para o Serviço Social autárquico. Estas perspetivas traduzem uma visão otimista relativamente à capacidade da descentralização para promover formas de intervenção mais ajustadas às necessidades dos territórios.

Por outro lado, os discursos evidenciam um conjunto de desafios estruturais que poderão comprometer esse potencial. A sobrecarga burocrática, a insuficiência de recursos

humanos, a sustentabilidade das equipas, a necessidade de garantir maior equidade territorial, a dependência das orientações políticas locais e a persistência de carências em áreas como a saúde mental e a deficiência constituem preocupações recorrentes. Em conjunto, estes elementos revelam que a consolidação do modelo descentralizado depende não apenas da transferência formal de competências, mas também da criação das condições institucionais, organizacionais e técnicas indispensáveis ao seu exercício efetivo.

Em síntese, as respostas a estas duas questões finais traçam um retrato do Serviço Social autárquico como uma área em transformação profunda, com um papel em reconfiguração que aponta para maior autonomia, proximidade e capacidade estratégica, mas que enfrenta desafios estruturais significativos ao nível dos recursos, da equidade territorial e do reconhecimento político. Consolidar os ganhos da descentralização exigirá, na perspetiva dos próprios profissionais, não apenas vontade política, mas investimento continuado em equipas, formação e condições de trabalho que permitam ao Serviço Social afirmar-se, de facto, como pilar da governação social local.

Em síntese, os resultados apresentados neste ponto evidenciam que os assistentes sociais atribuem à descentralização um importante potencial de reforço da proximidade, da autonomia profissional e da capacidade de adaptação das respostas sociais às especificidades dos territórios. Todavia, estes ganhos coexistem com desafios estruturais que continuam a condicionar a consolidação do modelo, designadamente ao nível da carga administrativa, da influência efetiva dos profissionais nos processos de decisão, da disponibilidade de recursos e da garantia de maior equidade territorial. Esta leitura confirma que a descentralização constitui um processo de transformação ainda em evolução, cuja sustentabilidade dependerá da capacidade de articular autonomia local, reforço organizacional e compromisso político com a promoção de respostas sociais de qualidade.

Conclusão

A presente dissertação propôs-se analisar o processo de descentralização de competências no domínio da ação social em Portugal, com um enfoque particular nas perceções dos assistentes sociais que exercem funções nos municípios integrantes da Comunidade Intermunicipal da Região Metropolitana de Coimbra. Através de uma metodologia de natureza mista, que articulou abordagens quantitativas e qualitativas, procurou-se compreender os impactos desta reforma na prática profissional, identificando os desafios, constrangimentos e potencialidades que emergem do novo enquadramento institucional. A análise dos dados recolhidos junto de trinta e um profissionais provenientes de dezoito autarquias permitiu traçar um quadro conclusivo que evidencia a complexidade e as tensões inerentes a um processo de descentralização ainda em fase de consolidação.

A principal conclusão da investigação evidencia uma dualidade na forma como a descentralização é percecionada e experienciada pelos profissionais. Por um lado, a descentralização é amplamente reconhecida como uma oportunidade estratégica de qualificação da intervenção social. A proximidade ao território e à população emerge, de forma inequívoca, como o traço mais valorizado do novo modelo. Os profissionais destacam o conhecimento mais aprofundado das realidades locais, a maior adequação das respostas às necessidades específicas das comunidades e uma ação mais contextualizada, personalizada e eficaz. A celeridade das respostas sociais é igualmente apontada como um ganho concreto, associado à eliminação de circuitos burocráticos centralizados e à maior proximidade da decisão ao território. Esta visão alinha-se com o desígnio político da reforma, que preconiza o reforço da autonomia local como motor de um desenvolvimento social mais equitativo e de uma democracia de proximidade.

Contudo, esta visão otimista é ensombrada por um conjunto de constrangimentos estruturais e operacionais significativos que marcam a implementação no terreno, revelando uma clivagem notória entre o desenho político do modelo e a sua operacionalização prática. O constrangimento mais significativo remete para o aumento da carga e da intensidade de trabalho, associado à insuficiência de recursos humanos. Os profissionais relatam um acréscimo expressivo de responsabilidades sem o correspondente reforço das equipas, o que resulta num menor tempo disponível para o acompanhamento direto e relacional com os utentes, atividade que constitui o cerne da intervenção do Serviço Social. Esta sobrecarga é agravada pela elevada burocratização dos processos e pela complexidade dos sistemas de informação, que consomem uma parte substancial do tempo de trabalho em detrimento da

intervenção direta, da capacitação dos cidadãos e do desenvolvimento comunitário. A tensão entre a proximidade conquistada e o tempo de intervenção perdido para tarefas administrativas constitui uma das contradições mais prementes e preocupantes do modelo.

Associada à carência de recursos humanos, destaca-se a insuficiência de formação para o exercício das novas competências. A maioria dos profissionais reporta situações de insuficiência formativa, ausência total de preparação ou lacunas em conteúdos substantivos, nomeadamente no âmbito do Rendimento Social de Inserção e do apoio a grupos em situação de vulnerabilidade. Este défice é tanto mais preocupante quanto a formação contínua é reconhecida, de forma quase unânime, como instrumento essencial para lidar com os desafios da descentralização, evidenciando uma dissonância significativa entre as necessidades identificadas pelos profissionais e a oferta formativa disponibilizada pelas entidades responsáveis.

O impacto desta dualidade no exercício profissional é profundo. Se, por um lado, os assistentes sociais reconhecem uma maior autonomia técnica na prática diária e uma maior visibilidade do seu papel no seio das estruturas municipais, por outro a consolidação da autonomia profissional, entendida como capacidade de influência na definição de prioridades, na afetação de recursos e no desenho de políticas sociais locais, permanece desigual e ainda pouco consolidada. A persistência de condicionalismos hierárquicos, burocráticos e políticos limita, em vários contextos, a concretização plena desta autonomia, mantendo os profissionais numa posição de tensão entre a lógica executora e a aspiração a um papel mais estratégico e interventivo. A ausência de regulamentação interna clara e a dependência das orientações dos executivos municipais surgem, neste contexto, como fatores de incerteza que fragilizam a consistência e a independência técnica da intervenção.

A investigação evidencia ainda que a descentralização trouxe consigo o risco de aprofundamento das assimetrias territoriais. A qualidade da resposta social tende a tornar-se dependente da capacidade financeira, institucional e política de cada município, o que colocando em causa o princípio da equidade no acesso aos direitos sociais. Os profissionais reconhecem este risco e alertam para a necessidade de garantir critérios técnicos comuns e mecanismos de coordenação que impeçam a consolidação de um mosaico de intervenções desiguais entre autarquias com recursos e prioridades distintas.

Em conjunto, os resultados obtidos confirmam as principais tendências identificadas pela literatura sobre a descentralização da ação social, organizando-se em torno de quatro dimensões fundamentais: a proximidade territorial, o desfasamento entre competências e

recursos, a autonomia profissional e o risco de assimetrias territoriais. Os dados evidenciam que os ganhos de proximidade e de celeridade na resposta social coexistem com insuficiências ao nível dos recursos humanos, da capacitação técnica e da organização dos serviços, demonstrando que a descentralização constitui um processo complexo e não linear, cuja eficácia depende da existência de capacidades institucionais, técnicas e organizacionais que permitam aos municípios exercer as competências transferidas de forma sustentável e equitativa.

O estudo conclui, assim, que a consolidação de um Serviço Social autárquico robusto, equitativo e efetivamente centrado no cidadão exige um conjunto de condições que transcendem a mera transferência de diplomas legais. Com base nos resultados obtidos, torna-se imperativo investir no reforço das equipas técnicas, na formação contínua dos profissionais e na implementação de mecanismos de supervisão técnica estruturada. É igualmente crucial a clarificação de normativos e a uniformização de procedimentos a nível nacional, de modo a garantir a coerência e a equidade da intervenção em todo o território. A redução da carga burocrática e a melhoria da integração dos sistemas de informação surgem como condições indispensáveis para que os profissionais possam recuperar tempo de intervenção direta com os cidadãos. A valorização do papel dos assistentes sociais, não apenas como executores de políticas, mas também como agentes estratégicos de diagnóstico, mediação e planeamento e avaliação social, revela-se fundamental para o sucesso da reforma e para a afirmação do Serviço Social como pilar da governação social local.

Importa, contudo, reconhecer algumas limitações do presente estudo. A amostra, composta por trinta e um profissionais de dezoito municípios da CIM Região Metropolitana de Coimbra, embora representativa do território em análise, não permite extrapolar os resultados para a realidade nacional, na medida em que as condições organizacionais, financeiras e políticas variam significativamente entre regiões do país. Acresce que a recolha de dados assentou exclusivamente na perceção auto-relatada dos profissionais, não tendo sido triangulada com outras fontes, como os responsáveis políticos municipais ou os próprios cidadãos beneficiários das respostas sociais, o que poderia enriquecer e complexificar a leitura dos resultados obtidos. O carácter transversal do estudo constitui ainda uma limitação adicional, impedindo a observação da evolução do processo de descentralização ao longo do tempo, num momento em que este se encontra ainda numa fase de consolidação.

Neste sentido, sugere-se que investigações futuras alarguem o âmbito geográfico da análise a outras Comunidades Intermunicipais, permitindo comparações entre territórios com

diferentes características socioeconómicas e capacidades institucionais. Seria igualmente pertinente o desenvolvimento de estudos longitudinais, capazes de acompanhar a evolução das perceções dos profissionais ao longo dos próximos anos, à medida que o modelo descentralizado se consolida. Recomenda-se ainda a auscultação de outros atores relevantes neste processo, nomeadamente dirigentes autárquicos, profissionais da Segurança Social e cidadãos utilizadores dos serviços, permitindo uma compreensão mais abrangente e multidimensional dos impactos da descentralização na qualidade da intervenção social.

Em suma, a presente investigação demonstra que o sucesso da descentralização da ação social não depende apenas da transferência formal de competências, mas sobretudo da criação das condições necessárias para o seu exercício efetivo. Embora o potencial da proximidade territorial seja amplamente reconhecido pelos assistentes sociais da Comunidade Intermunicipal da Região Metropolitana de Coimbra, a concretização desse potencial permanece dependente da disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados, da redução dos constrangimentos burocráticos, da clarificação dos normativos de atuação, do investimento contínuo na formação e supervisão técnica e do fortalecimento dos mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis da administração pública. Só através deste compromisso será possível consolidar um Serviço Social autárquico robusto, capaz de assegurar respostas socialmente justas, territorialmente equilibradas e centradas nas necessidades dos cidadãos. Caso contrário, a descentralização corre o risco de se traduzir predominantemente numa transferência de responsabilidades administrativas, comprometendo os objetivos de proximidade, eficácia e garantia universal dos direitos sociais que estiveram na base da reforma.

Referências Bibliográficas

Amaral, D. F. (2008). *Curso de direito administrativo* (Vol. 1, 3.ª ed.). Almedina.

Andrade, M. M. (2010). *Introdução à metodologia do trabalho científico* (10.ª ed.). Atlas.

Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. Edições 70.

Bento, M. (2016). *Serviço social e municípios: Trajetórias e desafios dos assistentes sociais portugueses nos territórios municipais* [Tese de doutoramento, ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa]. https://bit.ly/3QC7ERv

Bulhões, M. de O. B. (2009). *O serviço social autárquico numa perspetiva de empowerment* [Dissertação de mestrado, ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório ISCTE. http://hdl.handle.net/10071/2507

Cardoso, J. (2013). Assistência social e municípios: Apontamentos históricos e desafios atuais. *Intervenção Social, 41*, 121–140.

Coutinho, C. P. (2013). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2.ª ed.). Almedina.

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.

Direção-Geral das Autarquias Locais. (2023). *Acompanhamento do processo de descentralização: Ponto de situação – 2.º semestre de 2023*. DGAL. https://bit.ly/3K2mhtv

Direção-Geral das Autarquias Locais. (2025). *Acompanhamento do processo de descentralização: Ponto de situação – 2.º semestre de 2025*. DGAL.

Domingos, A. E. (2019). *A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas*: uma reflexão sobre o processo em curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, *5*(5), 47–82.

Drago, A. (2020). Habitação. In R. Mamede & A. Silva (Coords.), *O Estado da Nação e as políticas públicas 2020: Valorizar as políticas públicas* (pp. 99–106). IPPS-ISCTE.

Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). Sage.

Fortin, M. F. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Lusociência.

Gil, A. C. (2011). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6.ª ed.). Atlas.

Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas, 35*(3), 20–29. https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004

Gomes, M. (2022). Governo quer municípios a recrutar funcionários para a ação social. *Público*. https://bit.ly/3y7cbol

Gonçalves, B. J. R. (2024). *Potencialidades e constrangimentos no domínio da ação social no âmbito da transferência de competências* [Dissertação de mestrado, ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório ISCTE. http://hdl.handle.net/10071/33934

Gonçalves, H. (2018). *Reconfiguração do serviço social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal* [Tese de doutoramento, ISCTE–Instituto Universitário de Lisboa]. https://bit.ly/4dAaGze

Gonçalves, H., & Ferreira, J. (2023). Transformations in local social action in Portugal. *Societies, 13*(9), 209.

Gonçalves, S. (2021, maio 5). Para que serve a habitação pública? *Público*. https://bit.ly/3K9xDvK

Hill, M. M. (2014). Desenho de questionário e análise dos dados – alguns contributos. In L. Torres & J. Palhares (Orgs.), *Metodologia de investigação em ciências sociais da educação*. Edições Húmus.

Jara, C. J. (1998). *A sustentabilidade do desenvolvimento local: Desafios de um processo em construção*. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Marôco, J. (2018). *Análise estatística com o SPSS Statistics* (7.ª ed.). ReportNumber.

Martins, A., Tomé, R., & Carrara, V. (2015). A emigração dos assistentes sociais portugueses: Faces do trabalho e do desemprego em tempos de crise e de austeridade. *Serviço Social & Sociedade, 121*, 95–124. https://doi.org/10.1590/0101-6628.015

Melo, M. C. F. X. de. (2022). *O processo de descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos municípios* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão]. https://hdl.handle.net/1822/81583

Menezes, M. (2001). Potencialidades e condicionalismos do serviço social enquanto promotor da cidadania: Reflexões conexas com as autarquias da Região Centro. In *Conferências do II Seminário Internacional – Intervenção das Autarquias na Área Social no Início do 3.º Milénio* (pp. 141–164). Fundação Bissaya-Barreto.

Menezes, M. (2002). *Serviço social autárquico e cidadania: A experiência da Região Centro*. Quarteto.

Menezes, M. (2019). *Proteção à criança em tempos de austeridade: A intervenção do serviço social nas CPCJ*. Edições Esgotadas.

Menezes, M. (2023). De la austeridad a la pandemia: Políticas sociales y prácticas de protección a la infancia en Portugal. In *Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social* (pp. 117–123). ISSN 2659-5273.

Menezes, M. (2025). As revoluções locais da Revolução: Atribuições das autarquias e contributos do Serviço Social. In C. Almeida & M. Marques (Coords.), *As revoluções da Revolução: Políticas sociais e Serviço Social* (pp. 117–150). Edições Universitárias Lusófonas.

Minayo, M. C. S. (1999). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (6.ª ed.). Hucitec.

Mozzicafreddo, J. (1993). Estratégias políticas e desenvolvimento local. In M. Costa et al., *Autarquias locais e desenvolvimento* (pp. 77–102). Afrontamento.

Oliveira, F. P., Serra, A. S., Lucas, L. C., & Sousa, M. B. (2023). O caminho trilhado em Portugal no quadro da descentralização administrativa. *Lex Humana, 15*(3), e2534-344.

Organização Internacional do Trabalho. (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal: Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*. OIT.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2.ª ed.). Gradiva.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais* (5.ª ed.). Gradiva.

Teles, F. (2021). Descentralização e poder local em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais (125)*, 201–203. https://doi.org/10.4000/rccs.11748

Tribunal de Contas. (2023). *O processo de transferência de competências para os Municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.* Relatório n.º 4/2023 - OAC 2.ª SECÇÃO. https://www.tcontas.pt/pt

Veiga, A. (2014). *Metodologia da investigação científica: Guia para elaboração de trabalhos académicos*. Pactor.

Veiga, J. E. (2002). Caminhos do desenvolvimento sustentável. *O Estado de São Paulo*. http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/

Legislação

Constituição da República Portuguesa (7.ª revisão constitucional). Diário da República, n.º 155/2005, Série I.

Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro. Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Diário da República, n.º 215/1999, Série I.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Diário da República, n.º 219/1999, Série I.

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. Criação e regulamentação das Comunidades Intermunicipais. Diário da República, n.º 124/2003, Série I.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Regime jurídico das autarquias locais. Diário da República, n.º 176/2013, Série I.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Diário da República, n.º 157/2018, Série I.

Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Lei de Bases da Habitação. *Diário da República*, n.º 168/2019, Série I.

Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto. Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social. *Diário da República*, n.º 156/2020, Série I.

Portaria n.º 63/2021, de 17 de março. Regula a transferência de competências em matéria de atendimento e acompanhamento social. Diário da República, n.º 53/2021, Série I.

Portaria n.º 64/2021, de 17 de março. Coordenação administrativa e financeira dos contratos locais de desenvolvimento social. Diário da República, n.º 53/2021, Série I.

Portaria n.º 65/2021, de 17 de março. Celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI. Diário da República, n.º 53/2021, Série I.

Portaria n.º 66/2021, de 17 de março. Criação das cartas sociais municipais e supramunicipais. Diário da República, n.º 53/2021, Série I.

Apêndices

Apêndice - I

Serviço Social Autárquico no Contexto da Descentralização: Experiência da CIM da Região Metropolitana de Coimbra

A presente investigação insere-se no âmbito do **Mestrado em Serviço Social** do Instituto Superior Miguel Torga (ISMT) e tem como principal objetivo analisar os impactos do processo de descentralização da ação social na prática profissional dos assistentes sociais em contexto municipal, com especial enfoque nos municípios pertencentes à **Comunidade Intermunicipal (CIM) da Região de Coimbra.**

A participação destina-se a **assistentes sociais a exercer funções na área da ação social em contexto autárquico**, é **voluntária**, **anónima** e tem uma duração aproximada de **10 a 15 minutos**.

Todos os dados recolhidos serão tratados de forma confidencial e exclusivamente para fins académicos, em conformidade com os princípios éticos e deontológicos da investigação em Serviço Social e com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Em nenhum momento será possível identificar os participantes.

Para assegurar a validade dos resultados, agradece-se que as respostas sejam dadas de forma sincera e refletida, de acordo com a sua experiência profissional.

A sua colaboração é fundamental para a realização desta investigação.

Muito obrigada pela sua disponibilidade.

A Investigadora,

Beatriz Figueiredo Rodrigues

Para qualquer esclarecimento adicional, poderá contactar a investigadora através do seguinte endereço eletrónico:

beatrizfigueiredorodrigues@hotmail.com

* Indica uma pergunta obrigatória

1. **Termo de Consentimento Informado** *

Declaro que fui esclarecido(a) acerca dos objetivos e procedimentos desta investigação e que, aceito participar nele de livre vontade. Entendo que minha participação é voluntária e que posso optar por não participar a qualquer momento, sem penalizações. Concordo com a utilização dos dados fornecidos por mim para os fins relacionados com este trabalho, que podem incluir análises estatísticas, sem a divulgação de informações pessoais.

Pode optar por facultar o seu consentimento assinalando a opção “Concordo”.

Marcar tudo o que for aplicável.

- [ ] Concordo
- [ ] Não concordo

Parte I – Caracterização Sociodemográfica e Profissional

2. **1. Idade**

Marcar apenas uma oval.

- ◯ > 25 anos
- ◯ 25 a 34 anos
- ◯ 35 a 44 anos
- ◯ 45 a 54 anos
- ◯ 55 a 64 anos
- ◯ < 65 anos

3. **2. Género**

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Feminino
- ◯ Masculino
- ◯ Outro

4. **3. Estado Civil**

Marcar apenas uma oval.

- Solteiro/a
- Casado/a ou em união de facto
- Divorciado/a ou separado/a
- Viúvo/a

5. **4. Grau académico** *

Marcar apenas uma oval.

- Licenciatura
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutoramento
- Outro

6. **5. Em que município exerce funções?** *

Marcar apenas uma oval.

- Arganil
- Cantanhede
- Coimbra
- Condeixa-a-Nova
- Figueira da Foz
- Góis
- Lousã
- Mealhada
- Mira
- Miranda do Corvo
- Montemor-o-Velho
- Mortágua
- Oliveira do Hospital
- Pampilhosa da Serra
- Penacova
- Penela
- Soure
- Tábua
- Vila Nova de Poiares

7. **6. Há quantos anos exerce funções na área da ação social?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ > 2 anos
- ◯ 2 a 5 anos
- ◯ 6 a 10 anos
- ◯ 11 a 15 anos
- ◯ 16 a 20 anos
- ◯ < 20 anos

8. **7. Tipo de vínculo contratual com a autarquia** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado
- ◯ Contrato a termo (certo ou incerto)
- ◯ Prestação de serviços
- ◯ Outro

9. **8. Em que domínios da esfera social municipal exerce atualmente funções?** *

(Pode selecionar várias opções)

Marcar tudo o que for aplicável.

- ☐ Atividades de Animação e Apoio à Família
- ☐ Atendimento e Acompanhamento Social
- ☐ Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)
- ☐ Conforto Habitacional para Pessoas Idosas
- ☐ Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)
- ☐ Habitação Social
- ☐ Rendimento Social de Inserção (RSI)
- ☐ Violência Doméstica / Apoio a Vítimas
- ☐ Outra: _____

10. **9. Qual é a sua situação profissional no contexto da descentralização?** *

Marcar apenas uma oval.

- Já trabalhava no município e as minhas funções foram alargadas/adaptadas com as novas competências
- Fui contratado/a especificamente para integrar os serviços de ação social no âmbito da descentralização
- Já exercia funções semelhantes antes da transferência de competências
- Outra: _____

11. **10. Que avaliação faz da formação ou preparação que recebeu (ou não) para o exercício das novas competências na sua autarquia?** *

(por favor partilhe a sua/da equipa)

_____

_____

_____

_____

_____

Parte II – Contexto organizacional da ação social municipal

As questões seguintes referem-se à estrutura organizacional da ação social municipal no seu município. Responda com base no seu conhecimento.

12. **1. Quantos assistentes sociais exerciam funções no município antes do processo de descentralização de competências?** *

_____

_____

_____

_____

_____

13. **2. Quantos assistentes sociais se encontram atualmente a exercer funções no domínio da ação social?** *
(se possível, descreva de modo sumário a sua afetação às diferentes áreas)

14. **3. Como caracterizaria, em traços gerais, a adequação dos recursos humanos (assistentes sociais, apoio administrativo…) afetos à ação social do seu município?** *

15. **4. Qual o modelo organizativo adotado no seu município?** *

Marcar apenas uma oval.

- Equipa da autarquia
- Equipa protocolar
- Modelo misto (Autarquia e IPSS's)

16. **5. No caso de existir «equipa protocolar» ou «modelo misto», como carateriza a evolução dos acordos com a descentralização?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Mantiveram-se os protocolos já existentes
- ◯ Foram celebrados novos protocolos com outras instituições
- ◯ Não tenho conhecimento sobre esta matéria

17. **6. Considera que o modelo organizacional adotado pelo município é adequado às competências atualmente atribuídas à ação social?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Nada adequado
- ◯ Pouco adequado
- ◯ Adequado
- ◯ Muito adequado
- ◯ Totalmente adequado

18. **7. Na sua perceção, o atual modelo organizacional facilita o exercício profissional dos assistentes sociais? Justifique por favor** *

Parte III – Mudanças no Exercício Profissional

19. **1. A descentralização de competências alterou de forma significativa as minhas funções enquanto assistente social** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

20. **2. Após a descentralização, passei a desempenhar um conjunto mais alargado de responsabilidades profissionais** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

21. **3. O processo de descentralização implicou mudanças relevantes na organização do meu trabalho quotidiano** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

22. **4. A articulação entre orientações nacionais e decisões locais tornou-se mais exigente após a descentralização** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

23. **5. Considero que a descentralização contribuiu para uma redefinição do papel do assistente social no contexto municipal** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

24. **6. Tendo em conta as afirmações anteriores, que exemplos concretos da sua prática quotidiana melhor ilustram o impacto da descentralização no seu exercício profissional?** *

Parte IV– Desafios no Exercício Profissional e Estratégias de Adaptação à Descentralização

As questões seguintes
visam compreender os principais desafios que enfrenta no seu quotidiano profissional e as estratégias que desenvolveu para se adaptar ao novo quadro de competências.

25. **1. Quais os principais desafios enfrentados no exercício profissional resultantes da descentralização de competências?** *

(pode selecionar várias opções)

Marcar tudo o que for aplicável.

- [ ] Aumento da carga de trabalho
- [ ] Falta de recursos humanos
- [ ] Insuficiência de recursos materiais e logísticos
- [ ] Insuficiência de recursos financeiros
- [ ] Formação insuficiente para as novas competências
- [ ] Dificuldades de articulação entre entidades
- [ ] Ambiguidade na definição de responsabilidades
- [ ] Aumento de tarefas administrativas/burocráticas
- [ ] Pressão para resposta rápida a problemas sociais complexos
- [ ] Outra: _____

26. **2. Perante esses desafios, que estratégias ou recursos tem utilizado para se adaptar e gerir o seu trabalho?** *

(pode referir, por exemplo, estratégias pessoais, de equipa, organizacionais, formação específica, ferramentas…)

_____

_____

_____

_____

_____

27. **3. O trabalho em equipa e a partilha de experiências entre colegas tornaram-se estratégias fundamentais de adaptação às novas exigências** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

28. **4. A formação contínua tem sido essencial para lidar com os desafios associados à descentralização.** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

29. **5. Senti-me devidamente preparado/a para assumir as novas responsabilidades decorrentes da descentralização.** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Discordo totalmente
- ◯ Discordo
- ◯ Nem concordo nem discordo
- ◯ Concordo
- ◯ Concordo totalmente

30. **6. Genericamente, sente-se apoiado/a e com recursos suficientes para lidar com as exigências do novo quadro de competências?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Sim, de forma geral
- ◯ Em parte, mas com dificuldades significativas
- ◯ Não, sinto-me sobrecarregado/a e sem recursos adequados

Parte V – Impactos da Descentralização nas Condições de Trabalho e na Autonomia Profissional

31. **1. Em poucas palavras, como é que as novas competências decorrentes da descentralização alteraram o seu espaço de atuação, decisão e os recursos para trabalhar?** *

_____

_____

_____

_____

_____

32. **2. Após a descentralização, a minha carga e intensidade de trabalho aumentaram** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

33. **3. Os recursos humanos disponíveis são adequados para responder às competências atualmente atribuídas à ação social municipal.** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

34. **4. O município disponibilizou recursos materiais e logísticos suficientes para o exercício das novas competências** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

35. **5. Sinto que disponho de autonomia técnica suficiente para tomar decisões no exercício da minha prática profissional.** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Discordo totalmente
- ◯ Discordo
- ◯ Nem concordo nem discordo
- ◯ Concordo
- ◯ Concordo totalmente

36. **6. A descentralização contribuiu para reforçar a minha autonomia profissional enquanto assistente social.** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Discordo totalmente
- ◯ Discordo
- ◯ Nem concordo nem discordo
- ◯ Concordo
- ◯ Concordo totalmente

37. **7. Tendo em conta as suas respostas sobre autonomia, pode partilhar um exemplo concreto de como a descentralização afetou (positiva ou negativamente) a sua liberdade de decisão ou ação num caso/procedimento do seu quotidiano?** *

Parte VI – Perceções sobre a Qualidade e Eficácia da Intervenção Social

38. **1. De um modo geral, considera que a descentralização teve um impacto positivo na qualidade da intervenção social desenvolvida no seu município?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Impacto muito negativo
- ◯ Impacto negativo
- ◯ Impacto neutro/Não alterou
- ◯ Impacto positivo
- ◯ Impacto muito positivo

39. **2. Desde a descentralização, a resposta social às necessidades das populações tornou-se…** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Muito mais lenta
- ◯ Mais lenta
- ◯ Sem alterações significativas
- ◯ Mais rápida
- ◯ Muito mais rápida

40. **3. A descentralização contribuiu para melhorar a articulação com os serviços e entidades da rede local (ex.: IPSS, saúde, educação)** *

Marcar apenas uma oval.

- Discordo totalmente
- Discordo
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

41. **4. Na sua opinião, em que medida é que a descentralização alterou a eficácia da intervenção social?** *

(pode fundamentar brevemente a sua resposta, referindo, se for o caso, áreas onde essa mudança é mais visível)

42. **5. Do seu ponto de vista, existem riscos ou aspetos que a descentralização tenha introduzido e que possam comprometer os objetivos da intervenção social?** *

Parte VII – O Papel do Serviço Social autárquico e perspetivas futuras

Convidamo-lo a uma breve reflexão sobre o papel e o futuro do Serviço Social autárquico

43. **1.Até que ponto concorda com as seguintes afirmações sobre os impactos da descentralização?** *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
a) A descentralização reforçou o papel estratégico do Serviço Social na governação local.					
b) A descentralização aumentou a capacidade dos assistentes sociais para influenciar a definição das políticas sociais locais.					
c) A descentralização constitui uma oportunidade para desenvolver intervenções sociais mais ajustadas às necessidades do território.					
d) A descentralização implicou um aumento de tarefas administrativas e burocráticas, reduzindo o tempo disponível para o contacto com os utentes e para a					

intervenção social.					
e) A descentralização pode acentuar desigualdades na prestação de serviços sociais entre os diferentes municípios da CIM Região de Coimbra.					

44. **2. Tendo por base a sua experiência, em que é que o papel do assistente social na autarquia se distingue (ou deveria distinguir) no atual quadro descentralizado, em comparação com o período anterior?** *

45. **3. Na sua perspetiva, que desafios ou oportunidades se colocam ao Serviço Social autárquico nos próximos anos, tendo em vista a consolidação dos ganhos (ou o superar das dificuldades) da descentralização da ação social?** *

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

Google Formulários