

A Transferência de Competências na Ação Social

Perspetivas dos/das Assistentes Sociais nos
Municípios do Médio Tejo

Dissertação
Mestrado em Serviço Social

Teresa Isabel Barrambana Ramos
Coimbra, 2025



A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS NA AÇÃO SOCIAL
PERSPETIVAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO TEJO

TERESA ISABEL BARRAMBANA RAMOS

Dissertação Apresentada ao ISMT para Obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social

Orientador: Professor Doutor Manuel Menezes, Professor Auxiliar ISMT

Membros do júri

Presidente: Professora Doutora Fernanda Daniel

Arguente: Professora Doutora Hermínia Gonçalves

Coimbra, 10 de dezembro de 2025

Agradecimentos

No culminar desta jornada, que representa a superação de um imenso desafio pessoal, dedico estas palavras àqueles que foram pilares essenciais nesta conquista.

Primeiramente, agradeço a mim mesma, pela coragem de regressar à vida académica vinte anos depois e pela resiliência em conciliar as múltiplas facetas da minha vida. Esta dissertação é a prova de que a força de vontade e a capacidade de superação residem dentro de nós.

Ao meu orientador, Professor Doutor Manuel Menezes, a minha profunda gratidão pela sua paciência, cuidado, disponibilidade e apoio determinantes. A sua humanidade, reflexo da sua nobre profissão, foi uma sorte e um farol. O mundo seria, sem dúvida, um lugar melhor se existissem mais pessoas como ele.

À minha família, o meu porto de abrigo. Aos meus pais e ao meu irmão, que me deram a essência do que sou hoje, agradeço pela autenticidade, pela genuinidade e por um coração e colo inesgotáveis que sempre me ofereceram. Ao João, o meu marido e companheiro de vida, a minha gratidão é imensurável. Ele é amparo constante. Cuidou de tudo e todos, para que este momento chegasse ao fim. Nunca duvidou da minha capacidade e sei que sente um orgulho imenso em mim, orgulho esse que é recíproco. E aos nossos filhos, António e Carolina. Pelo vosso apoio incondicional, o vosso colo, os sorrisos, os abraços e as palavras de incentivo que foram o combustível para os meus dias e para este desafio. Que este momento sirva de exemplo e memória para o vosso caminho: na vida, se sonharmos, se quisermos, se acreditarmos e se trabalharmos, tudo é possível.

Um agradecimento especial à minha amiga, Isabel Carvalho, que embarcou comigo nesta aventura desde o primeiro momento e mostrou-me, através do seu exemplo, que uma liderança de excelência exige empatia, reconhecimento e valorização. Ela fá-lo como ninguém.

Por fim, aos meus amigos. São pessoas do bem, que souberam fazer-se presentes mesmo quando a distância física e a falta de tempo se impunham. Sei que vibram genuinamente com esta minha conquista, e essa amizade é um tesouro.

A todos vós, o meu mais sincero e eterno obrigado.

Resumo

A presente dissertação analisa o processo de descentralização de competências no domínio da ação social para os municípios em Portugal, com foco nas perceções dos assistentes sociais que atuam na linha da frente desta transformação. O estudo teve como objetivo principal compreender os impactos da transferência de competências na prática profissional, identificando os desafios, constrangimentos e potencialidades que emergem deste novo enquadramento institucional. A investigação, de natureza mista, recorreu a uma abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como campo empírico os onze municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT). A recolha de dados foi realizada através da aplicação de um questionário a uma amostra de 38 assistentes sociais. Os resultados revelam que, embora a descentralização seja percecionada como uma oportunidade para uma intervenção mais próxima e contextualizada, a sua implementação é marcada por constrangimentos significativos. Entre os principais desafios destacam-se a sobrecarga de trabalho, a insuficiência de recursos humanos e financeiros, a falta de clarificação de procedimentos e o risco de aprofundamento das assimetrias territoriais. O estudo conclui que a consolidação de um Serviço Social autárquico robusto e equitativo exige um forte investimento na capacitação técnica e humana dos serviços, a clarificação de normativos, a uniformização de procedimentos a nível nacional e a valorização do papel dos assistentes sociais como agentes de mediação e planeamento. As recomendações apontam para a necessidade de reforçar a articulação interinstitucional e de garantir que a autonomia municipal não compromete a universalidade e a equidade no acesso aos direitos sociais.

Palavras-chave: Descentralização, Potencialidades e Desafios, Ação Social, Serviço Social, Autarquias Locais.

Abstract

This dissertation analyzes the process of decentralization of powers in the field of social action to municipalities in Portugal, focusing on the perceptions of social workers who are at the forefront of this transformation. The main objective of the study was to understand the impacts of the transfer of powers on professional practice, identifying the challenges, constraints, and potentialities that emerge from this new institutional framework. The mixed-method research used a qualitative and quantitative approach, with the eleven municipalities that make up the Intermunicipal Community of Médio Tejo (CIMT) as its empirical field. Data was collected through a questionnaire administered to a sample of 38 social workers. The results reveal that, although decentralization is perceived as an opportunity for closer and more contextualized intervention, its implementation is marked by significant constraints. Among the main challenges are work overload, insufficient human and financial resources, lack of clarification of procedures, and the risk of deepening territorial asymmetries. The study concludes that the consolidation of a robust and equitable municipal social service requires significant investment in technical and human capacity building, clarification of regulations, standardization of procedures at the national level, and recognition of the role of social workers as agents of mediation and planning. The recommendations point to the need to strengthen interinstitutional coordination and to ensure that municipal autonomy does not compromise universality and equity in access to social rights.

Keywords: Decentralization, Potentialities and Challenges, Social Action, Social Services, Local Authorities.

Lista de siglas

AF – Agregados Familiares;
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses;
ASD – Ação Social Direta;
CE – Comissão de Ética;
CIM – Comunidade Intermunicipal;
CIMT – Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo;
CLAS – Conselho Local de Ação Social;
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social;
CRIT – Centro de Reabilitação e Integração Torrejano;
CRP – Constituição da República Portuguesa;
EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza;
GAF – Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família;
HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana;
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social;
ISS, I.P. – Instituto da Segurança Social, Instituto Público;
LNES – Linha Nacional de Emergência Social;
NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos;
RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados;
RMG – Rendimento Mínimo Garantido;
RSI – Rendimento Social de Inserção;
SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social;
SIDA – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida;
VRSS – Vaga Reservada à Segurança Social.

Índice

	Pág.
Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Lista de Siglas	iv
Índice	v
Introdução	1
CAPÍTULO I – Descentralização: Elemento Impulsionador do Desenvolvimento Social Local	3
1.1 A descentralização e a autonomia do poder local	3
1.2 As autarquias enquanto agentes de desenvolvimento social local	7
CAPÍTULO II - Transferência De Competências da Ação Social para os Municípios	10
2.1 Ação social e a transferência de competências para as autarquias	10
2.2 Transferência de competências para as autarquias: potencialidades e desafios	14
2.3 O papel do Serviço Social autárquico com a assunção de novas competências	24
CAPÍTULO III – Procedimentos Metodológicos	30
3.1 Fundamentação e Objeto de Estudo	30
3.2 Questão de Partida e Objetivos da Pesquisa	31
3.3 Campo Empírico da Pesquisa	32
3.4 Natureza e Abordagem Metodológica	33
3.5. Universo e Amostra	35
3.6 Técnicas e procedimentos de recolha e tratamento de dados	38
3.7. Considerações Éticas	39
CAPÍTULO IV – Tratamento e Interpretação dos Resultados Obtidos	41
4.1 Caracterização Sociodemográfica e Profissional dos Participantes	42
4.2 Perceções sobre o processo de Transferência de Competências	47
Recursos Humanos e Materiais	47
Envolvimento dos órgãos executivos	54
Modelo organizacional adotado pelas autarquias	57
Impactos na articulação entre os atores sociais	62
4.3 Potencialidades do Processo de Descentralização para o Território Local	64
Proximidade e Territorialização	65
Recursos e Redes	65
Coordenação e Governança	66
Inovação e Integração das Respostas	67
Estratégia e Redefinição de Paradigmas	68
4.4 Desafios e Constrangimentos identificados pelos profissionais	72
Recursos materiais e financeiros	72
Recursos Humanos	73
Processos e Sistemas de Informação	75

Coordenação e Articulação Institucional	76
Liderança Política	77
4.5 Alterações sentidas no exercício das funções profissionais	81
Impacto na Prática Profissional	81
Valorização, Visibilidade e Alinhamento Ético com o Serviço Social	83
Desafios Operacionais	85
Trabalho em rede e proximidade	88
4.6 Recomendações de melhoria	89
Conclusão	92
Referências Bibliográficas	95
Apêndices	100
Apêndice I - Questionário	

Introdução

A reorganização do Estado e a reconfiguração das políticas sociais em Portugal têm sido marcadas, nas últimas décadas, por um progressivo movimento de descentralização administrativa. Este processo, que encontra o seu fundamento nos princípios da subsidiariedade e da autonomia do poder local consagrados na Constituição da República Portuguesa, visa aproximar os centros de decisão dos cidadãos, promovendo uma gestão pública mais eficiente, participada e ajustada às especificidades de cada território. No domínio da ação social, a transferência de competências para os municípios representa uma das mais significativas reformas estruturais, atribuindo às autarquias locais um papel central na conceção, planeamento e execução das respostas sociais.

Esta transição, formalmente consolidada com a publicação da Lei-Quadro da Transferência de Competências encerra a promessa de uma intervenção social mais contextualizada e eficaz, capaz de diagnosticar com maior acuidade as necessidades das populações e de mobilizar os recursos locais de forma mais sinérgica. Contudo, a sua implementação no terreno não é isenta de desafios e tensões. A heterogeneidade de capacidades institucionais e financeiras dos municípios, a necessidade de redefinir modelos de governação e de articulação interinstitucional, e os riscos de aprofundamento das assimetrias territoriais constituem obstáculos complexos que exigem uma análise aprofundada.

É neste cenário de transformação, que emerge a figura do assistente social como elemento-chave. Posicionados na linha da frente da implementação destas políticas, estes profissionais são convocados a reajustar as suas práticas, a assumir novas funções de mediação e planeamento e a navegar num quadro institucional em redefinição. As suas perceções, vivências e estratégias de adaptação constituem, por isso, um campo de análise privilegiado para compreender os verdadeiros impactos da descentralização na qualidade e da ação social em Portugal.

Nesse sentido, a presente investigação debruça-se sobre esta realidade, procurando responder à seguinte questão de partida: de que forma os assistentes sociais que atuam nos serviços de ação social das autarquias percebem os impactos da transferência de competências para os municípios, e quais os principais desafios e potencialidades identificados na sua implementação?

Para responder a esta questão, foi delineado como objetivo geral compreender as percepções destes profissionais relativamente à transferência de competências, identificando os principais desafios, constrangimentos e potencialidades que decorrem da sua implementação no contexto da prática profissional. Como objetivos específicos, o estudo propõe-se a analisar as mudanças no exercício profissional, caracterizar os modelos organizativos adotados, mapear os desafios e potencialidades reconhecidas, analisar a influência dos recursos disponíveis e compreender o impacto do processo na articulação entre os diferentes atores do setor social.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem mista, que combina as vertentes quantitativa e qualitativa, permitindo, por um lado, a identificação de padrões e tendências e, por outro, aprofundar a interpretação dos discursos e representações dos profissionais. O campo empírico da pesquisa compreende os onze municípios que compõem a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo.

A dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta o enquadramento teórico-conceitual, abordando a descentralização como elemento impulsionador do desenvolvimento social local. O segundo capítulo foca-se especificamente na transferência de competências da ação social para os municípios, analisando o quadro legal e as suas implicações. O terceiro capítulo detalha os procedimentos metodológicos orientadores da investigação, desde a definição do objeto de estudo e dos objetivos até à seleção da amostra e dos instrumentos de recolha de dados. Finalmente, o quarto capítulo dedica-se à apresentação, tratamento e interpretação dos resultados obtidos, culminando numa discussão que cruza os dados empíricos com a revisão de literatura e na formulação de recomendações. O trabalho encerra com uma conclusão geral que sintetiza as principais inferências do estudo e aponta caminhos para futuras investigações.

CAPÍTULO I – Descentralização: Elemento Impulsionador do Desenvolvimento Social Local

1.1 A descentralização e a autonomia do poder local

A transferência de competências da Administração Central para os municípios representa uma das reformas mais significativas no âmbito do processo de descentralização, com impactos diretos no desenvolvimento local.

Importa, no entanto, perceber que este processo não é recente, mas sim longo, encontrando-se contemplado na própria Constituição da República Portuguesa (doravante Constituição ou CRP). Reconhecendo que as autarquias são a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, a Constituição, e no domínio do poder local, estabelece três princípios fundamentais: o **princípio da descentralização**, o **princípio da subsidiariedade** e o **princípio da autonomia local**.

O **princípio da descentralização** implica a existência de uma clara distribuição de competências entre a Administração Central e as autarquias locais, promovendo a transferência de funções do Estado para estas últimas. Trata-se, pois, de uma reorganização funcional e territorial da administração pública, que visa garantir maior proximidade na tomada de decisão e na resposta às necessidades das comunidades.

No que concerne ao **princípio da subsidiariedade**, este estabelece que as responsabilidades públicas devem ser atribuídas, sempre que possível, às autoridades mais próximas dos cidadãos. Este princípio, que assume uma importância central na organização dos sistemas de proteção social, preconiza que as políticas públicas devem ser desenvolvidas no nível mais adequado, considerando a natureza das ações a desenvolver, assim como a eficácia e eficiência na sua concretização.

Reconhece-se, pois, a necessidade de uma descentralização administrativa, que determina que as atribuições e competências devem ser exercidas ao nível territorial, uma vez que é nesta esfera que se pressupõe existir um conhecimento mais aprofundado das realidades locais e uma maior proximidade aos cidadãos, garantindo-se assim, uma maior racionalidade e eficácia na aplicação de medidas e políticas que satisfaçam as necessidades das populações. Trata-se do princípio pelo qual se dá preferência à administração autónoma, favorável à ampliação da esfera dos poderes públicos das autarquias locais, em detrimento da administração do Estado.

Consagrando a liberdade de condução de políticas públicas locais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, o **princípio da autonomia local**, garante que as autarquias locais tenham o direito e a capacidade efetiva de regulamentar e gerir uma parte importante dos assuntos públicos, sob a sua responsabilidade e no interesse das suas populações. Este é pois, um princípio fundamental para a descentralização democrática da administração pública. Neste sentido, o Estado só deve ocupar-se daquilo para que não sejam aptas as coletividades territoriais, devendo ser transferidas para estas a gestão de todos os interesses que sejam melhor prosseguidos neste nível administrativo, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia (Oliveira et al., 2023, p.350).

A mesma autora sustenta ainda que a autonomia deve ser um instrumento ao serviço da prossecução dos interesses próprios das populações e que este é um pilar fundamental da democracia, pois permite que estas tenham voz ativa na gestão dos seus assuntos e que as decisões tomadas sejam mais próximas dos cidadãos e das suas necessidades.

A concretização destes princípios materializa-se através do processo de **descentralização administrativa**, entendido como a transferência de atribuições e competências para os níveis territoriais mais adequados, com o objetivo de aproximar a administração dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços.

Pese embora a nossa Constituição consagre os princípios da *desconcentração*¹ e da *descentralização*², a transferência de competências tem subjacente apenas este último. No plano doutrinário, Amaral (2008) distingue 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. Apesar desta classificação tripartida, o autor considera que apenas a descentralização territorial constitui uma verdadeira forma de descentralização, entendendo as restantes como formas de devolução de poder sem plena autonomia.

O autor propõe ainda uma análise da descentralização em dois planos: **jurídico**, enquanto reconhecimento da função administrativa a pessoas coletivas distintas do Estado, e **político-administrativo**, caracterizado pela eleição livre dos órgãos autárquicos, independência funcional e formas atenuadas de tutela administrativa. A este propósito, Teles (2021) faz referência a três tipos de descentralização em Portugal:

¹Diz respeito à reorganização interna do Estado, mediante a criação de serviços periféricos da Administração Central, sem transferência de competências.

² Implica a entrega efetiva de competências e recursos a entidades com autonomia própria.

- *descentralização política*: transferência de competências políticas e de tomada de decisão para as autarquias locais;
- *descentralização administrativa*: transferência de responsabilidades de gestão e de execução de políticas públicas para as autarquias locais;
- *descentralização financeira*: transferência de recursos financeiros do Estado para as autarquias locais, permitindo-lhes gerir os seus próprios orçamentos e investimentos.

O mesmo autor, defende ainda que a descentralização pode ser uma ferramenta importante para promover a eficiência, eficácia e equidade na prestação de serviços públicos, nomeadamente em áreas de políticas públicas de saúde, educação, ação social, entre outras, bem como para promover a participação dos cidadãos e o fortalecimento da democracia. Todavia, a descentralização deverá também ser acompanhada por mecanismos adequados de supervisão e controle para garantir a transparência e a prestação de contas.

Na mesma linha, Oliveira (2018) define a descentralização como um conceito técnico e jurídico que visa uma repartição funcional do Estado, promovendo a transferência de competências para as autarquias locais. A autora refere que esta estratégia contribui para o reforço da coesão nacional, a solidariedade inter-regional, e a promoção da eficiência e eficácia na gestão pública, assegurando os direitos das comunidades locais³.

Também a Associação Nacional de Municípios Portugueses (doravante ANMP) no seu XXVI Congresso, subordinado ao tema “Autonomia e Descentralização” considera-a como a base para a mudança social e económica e como “um caminho para reorganizar Portugal” (ANMP, 2023), importando, no entanto, dotar o poder local dos instrumentos adequados, pois só assim será possível uma aproximação dos centros de decisão às comunidades locais. Na perspetiva da ANMP, esta descentralização política e administrativa, contribui de forma célere e concreta para a resolução dos principais problemas das populações, e conseqüentemente, para uma maior adequação das políticas e serviços públicos à realidade dos territórios e às especificidades e necessidades das suas populações.

Neste sentido, a descentralização vai para além do mero exercício de funções administrativas exercidas por outras entidades coletivas que não o Estado. Para aquela entidade, a descentralização ocorre quando os interesses locais são da competência de pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia (que atuam livremente no âmbito dos seus poderes legais), e que apenas estão sujeitas à fiscalização da legalidade; quando estas pessoas

³ Seguindo o mesmo raciocínio, Rego (2023) considera ser de extrema importância descentralizar mais a política pública. Sabendo que as políticas centralizadas não conseguem responder de modo eficiente e eficaz às assimetrias de desenvolvimento, advoga que só por via da descentralização será possível intentar combater eficientemente as assimetrias territoriais e promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos cidadãos.

coletivas sejam investidas de responsabilidades que permitam a aproximação da administração às populações e quando sejam ainda afetos os meios financeiros suficientes para que possam efetivamente exercer aquelas competências.

Assim, este processo de descentralização administrativa em Portugal constitui uma dimensão estruturante da organização do Estado democrático, assumindo-se como um instrumento essencial para a concretização dos princípios consagrados na CRP, procurando assegurar uma gestão pública mais eficiente, participada e ajustada às especificidades de cada território. A CRP não só confere legitimidade ao poder local, como também atribui aos municípios um papel fulcral na prossecução do interesse público. Os princípios da autonomia local, da participação democrática e da igualdade no acesso aos serviços públicos, constituem os fundamentos de um modelo de governação assente numa lógica de proximidade e de resposta ajustada às especificidades territoriais. Nesta ótica, os municípios assumem-se como agentes privilegiados na promoção da qualidade de vida das populações, através da gestão de infraestruturas, da prestação de serviços públicos e da dinamização do desenvolvimento local. Esta proximidade é um instrumento essencial na promoção da coesão territorial, ao permitir que regiões tradicionalmente periféricas, ou menos desenvolvidas, reforcem a sua capacidade institucional e atratividade económica.

Em Portugal, processo de descentralização tem sido marcado por avanços progressivos, ainda que por vezes intermitentes. O impulso legislativo mais significativo deu-se a partir da década de 1990, com a publicação da Lei n.º 159/1999⁴, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para os municípios. Mais tarde, este normativo legal foi substituído pela Lei n.º 75/2013⁵, que determinou o regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais. No entanto, foi com a publicação da Lei-Quadro da Transferência de Competências⁶, que Portugal viu reforçado o processo de descentralização administrativa, consagrando a importância da subsidiariedade e reconhecendo o papel central dos municípios na gestão de serviços públicos de proximidade. Este novo enquadramento legislativo visou não apenas dotar os municípios dos instrumentos necessários à gestão territorial eficaz, mas também contribuir para a coesão social e territorial, assegurando a universalidade de direitos e a natureza pública das políticas desenvolvidas.

⁴ Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro.

⁵ Lei n.º 175/2013, de 12 de setembro.

⁶ Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Em suma, o reconhecimento da autonomia das autarquias locais assume assim, um papel fundamental na consolidação da democracia participativa, pois, como refere Oliveira et al. (2023), as autarquias estão vocacionadas para a gestão de interesses locais, pelo que as decisões dos seus órgãos representativos necessitam do envolvimento e da adesão da comunidade, o que favorece a adequação das políticas às necessidades e aspirações das populações.

1.2 As autarquias enquanto agentes de desenvolvimento social local

Como forma de organização do poder político, a CRP compreende a existência de Autarquias Locais, sendo estas pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações. As autarquias locais são, segundo Amaral (2008, pp. 480-481), “(...) pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes”. De acordo com esta definição, o conceito de autarquia local engloba quatro elementos essenciais, nomeadamente o território, o agregado populacional, os interesses comuns diferentes dos interesses gerais e os órgãos representativos da população (Oliveira & Dias, 2016).

Neste sentido, autarquias locais constituem-se como agentes centrais no desenvolvimento local e na promoção da coesão social, económica e territorial, representando ainda um modelo de governação mais próximo dos cidadãos, fundamental para a identificação e resolução de problemas específicos das comunidades, ao mesmo tempo que promovem respostas mais rápidas e eficazes às necessidades locais.

Segundo a ANMP, as autarquias locais são um instrumento fundamental para se servir de forma mais rápida e próxima os cidadãos, uma vez que lidam mais de perto com as populações, conhecem os seus problemas no terreno e, numa lógica de proximidade, dão respostas mais rápidas e eficazes. Esta visão destaca o nível local como “a escala privilegiada de renovação da ação pública, enquadrada no processo de descentralização” e onde as políticas melhor podem promover a sustentabilidade social e responder a desafios de integração globais ou comuns (Ferreira, 2015, p. 100).

Descentralização e o desenvolvimento local encontram-se assim intrinsecamente ligados. Ao permitir a transferência de competências e recursos para os níveis mais próximos das populações, reforça-se a capacidade de resposta do poder local, promove-se a

participação comunitária e favorece-se a formulação de políticas públicas ajustadas às especificidades territoriais.

Neste sentido, a participação dos cidadãos é fundamental para o funcionamento efetivo da democracia local, que, segundo Oliveira (2021), é um elemento essencial da governação democrática em Portugal, já que os cidadãos devem ser envolvidos ativamente na tomada de decisões que afetam as suas vidas e as suas comunidades. Só com uma efetiva participação dos cidadãos na identificação das necessidades dos seus territórios, é possível construir políticas públicas locais adaptadas a cada contexto territorial, e implementar ações inovadoras, capazes de propiciar respostas às efetivas necessidades da população e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento local. Assim, poder-se-á afirmar que as autarquias locais são catalisadores do desenvolvimento uma vez que se assumem como agentes locais do mesmo, pois dinamizam um vasto leque de intervenções e projetos locais com vista à resposta efetiva das necessidades da população, e conseqüente promoção da igualdade entre os seus munícipes, na coesão social e na qualidade de vida das suas populações.

Entendido como um processo sustentado de transformação das condições de vida das comunidades, o desenvolvimento social local implica mudança social, novas e melhores formas de vida, e uma rede social capaz de garantir a sua sustentabilidade. Desta forma, e na esfera do desenvolvimento social local as políticas locais, as parcerias estabelecidas, assim como o papel do assistente social, configuram-se como elementos de grande relevância nesta matéria. Conforme demonstrado por Cardoso (2012), a ação social no âmbito municipal é fundamental na coesão territorial na medida em que enquanto instância local - pela proximidade entre as estruturas municipais - os cidadãos e os demais agentes sociais locais, têm condições para melhor conhecer os problemas e planejar as respostas para os enfrentar de forma mais eficaz.

Também segundo Menezes (2025, p. 140) as autarquias, “por força da sua proximidade ao território e dentro deste, entre os decisores/atores locais e os cidadãos”, constituem-se como agentes locais mais capacitados na realização de diagnósticos aprofundados identificando com precisão os problemas sociais existentes. Além disso, desempenham um papel crucial na adoção de estratégias mais ajustadas e na otimização do planeamento e gestão dos recursos e sinergias locais, garantindo assim, uma maior eficiência e eficácia dos mesmos. O facto de as autarquias estarem diretamente inseridas no tecido social local, confere-lhes uma posição privilegiada enquanto agentes de diagnóstico e intervenção social. Esta proximidade manifesta-se não apenas em termos geográficos, mas

sobretudo na relação quotidiana e de confiança que estabelecem com os cidadãos e demais atores locais, o que lhes possibilita uma compreensão aprofundada das dinâmicas sociais, económicas e culturais que caracterizam o seu território. Neste contexto, as autarquias estão particularmente capacitadas para a realização de diagnósticos sociais mais contextualizados e mais rigorosos. O acesso facilitado à informação, a possibilidade de auscultação direta das populações e a articulação permanente com instituições locais – como escolas, associações, instituições particulares de solidariedade social e empresas – permitem-lhes identificar, com precisão, as necessidades, vulnerabilidades e potencialidades existentes. Ao contrário de entidades mais distantes do território, as autarquias dispõem de mecanismos formais e informais de recolha de dados, de perceção das mudanças sociais e de deteção precoce de problemáticas emergentes, como a exclusão social, o desemprego, o envelhecimento populacional ou as desigualdades no acesso a serviços.

Para além da capacidade de diagnóstico, as autarquias desempenham um papel central na definição e implementação de estratégias de intervenção social ajustadas às especificidades locais. A proximidade aos problemas permite-lhes desenhar respostas mais adequadas, inovadoras e flexíveis, fomentando a utilização eficiente dos recursos disponíveis. Esta atuação é potenciada pela possibilidade de mobilizar sinergias entre diferentes setores e atores, promovendo a articulação em rede e a partilha de responsabilidades na prossecução do bem comum. No âmbito do planeamento e gestão dos recursos, as autarquias destacam-se ainda pela capacidade de otimizar a afetação dos meios financeiros, humanos e materiais, evitando a duplicação de respostas e promovendo a complementaridade das intervenções. A gestão de proximidade facilita a monitorização contínua dos resultados e a introdução dos ajustamentos necessários, assegurando uma maior eficiência e eficácia das políticas públicas locais.

Em síntese, o papel central das autarquias na promoção do desenvolvimento social local resulta, em larga medida, da sua proximidade ao território e à população; da sua capacidade de diagnóstico aprofundado e da sua aptidão para planear, gerir e articular recursos de forma estratégica. Este conjunto de fatores contribui decisivamente para a construção de respostas sociais mais eficazes, sustentáveis e ajustadas às reais necessidades das comunidades, consolidando o papel das autarquias como agentes indispensáveis no processo de desenvolvimento local.

CAPÍTULO II - Transferência de Competências da Ação Social para os Municípios

2.1 Ação social e a transferência de competências para as autarquias

Conforme já referido no capítulo anterior, o reforço da autonomia local prevê não só a descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mas também a possibilidade de se proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica, fortalecendo o papel das autarquias locais.

No reconhecimento de que as autarquias locais são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, em 2018 foi estabelecido o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais⁷. Este foi um processo legislativo e negocial longo, sobretudo no que se refere à esfera social, pois envolvia a transferência para os municípios, das dotações inscritas no orçamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social correspondentes aos recursos necessários para o exercício das competências transferidas, nomeadamente os montantes das remunerações dos trabalhadores e os encargos da entidade empregadora, que estivessem afetos ao exercício destas competências.

Tendo em conta a necessidade de garantir o sucesso total de um processo de grande complexidade, e porque nem todos os municípios haviam ainda aceite esta alteração de competências, o Governo, em fevereiro de 2022⁸, procedeu ao alargamento do prazo máximo para a concretização da transferência de competências no domínio da ação social até 01 de janeiro de 2023. Tal prorrogação, deveu-se ao facto de, em articulação com a ANMP, o Governo ter constatado que alguns municípios não se sentiam ainda dotados de todas as ferramentas e recursos necessários para garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos nesta matéria. Justificou ainda o Governo este prolongamento temporal, com o facto de só após a publicação, em março de 2021, dos instrumentos regulatórios previstos no Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e concretizados nas Portarias n.º 63/2021, n.º 64/2021, n.º 65/2021 e n.º 66/2021, todas de 17 de março, os municípios terem tomado conhecimento dos instrumentos fundamentais para a preparação da assunção de competências

⁷ Cf. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro.

no domínio da ação social. Uma última razão evocada, deveu-se ao facto de ter existido uma significativa proximidade entre a publicação da referida regulamentação e realização de eleições autárquicas, em setembro de 2021, o que obstou a que muitos municípios se sentissem legitimados para a assunção de responsabilidades neste domínio.

Assim, neste contexto, o Governo promoveu o alargamento do prazo máximo para a concretização da transferência de competências no domínio da ação social, por solicitação dos municípios, de modo a permitir a respetiva preparação e adaptação ao nível da formação de recursos humanos e de adaptação ao nível dos sistemas de informação e a verificação dos dados financeiros. Esta apenas se concretizou em todo o território nacional, em janeiro de 2023.

Após o reconhecimento dos desafios que o processo de descentralização neste domínio enfrenta, e com o objetivo de garantir uma distribuição equitativa de recursos, de acordo com as características e indicadores de cada território, para um acompanhamento social de proximidade a cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade, foi assinado em 3 de janeiro de 2023, o acordo setorial de compromisso entre o Governo e a ANMP. Neste documento foram também identificadas as necessidades de melhoria do processo de descentralização, assim como um conjunto de compromissos no âmbito da descentralização de competências no domínio da ação social, e foram atualizados e reforçados os montantes a transferir para os municípios relativos aos encargos anuais enquadrados nas competências descentralizadas na esfera social.

Essencial para a concretização e compreensão da transferência de competências nesta esfera, foi a publicação, em 2020, do diploma que concretizou a transferência de competências no domínio da ação social⁹. São estas (art.º 3º, n.º 1):

- Assegurar o serviço de atendimento e acompanhamento social (doravante SAAS), podendo este serviço ser contratualizado com Instituições Particulares de Solidariedade Social (doravante IPSS) ou equiparadas;
- Elaborar as Cartas Sociais Municipais¹⁰, assegurando a articulação com as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- Assegurar o apoio ao prolongamento de horário da componente de apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar da rede pública através da implementação de atividades de animação;

⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto.

¹⁰ Instrumento estratégico de planeamento da rede de serviços e equipamentos sociais incluindo o mapeamento das respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais, que prevê a rede de respostas sociais adequada às necessidades, a apoiar na decisão.

- Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;
- Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção, serviço este que também pode ser contratualizado com IPSS ou equiparadas;
- Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para as pessoas idosas, em articulação com entidades públicas, instituições de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;
- Coordenar e execução do programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de ação social;
- Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais de apoios públicos.

No entanto, importa salientar que nem todas as áreas da ação social foram transferidas para a responsabilidade dos municípios no âmbito deste processo de descentralização de competências. Apesar da crescente aposta na proximidade territorial como forma de melhorar a eficácia das respostas sociais, alguns domínios da ação social mantiveram-se sob a alçada direta da Segurança Social, fruto de legislação específica que determina que é esta a entidade responsável por esse acompanhamento. Assim, continuam a permanecer sob a responsabilidade da Segurança Social, as seguintes áreas:

- O Estatuto do Cuidador Informal (integra um profissional de Saúde e outro da Segurança Social);
- Os requerentes e beneficiários de proteção internacional (quer seja por pedidos de asilo, quer de refugiados da Ucrânia, por exemplo) que estão sobre um regime específico de proteção temporária, que Portugal implementou, estando esta população em contacto com os serviços da segurança social;
- A integração e o pagamento em respostas lucrativas (sempre que não existam vagas na rede solidária e exista necessidade premente de integrar cidadãos/ãs numa resposta lucrativa);
- A matéria de HIV/SIDA e os comportamentos aditivos;
- O fundo de garantia de alimentos devido a menores, não apenas no que respeita ao pagamento deste fundo, mas também aos relatórios de avaliação que dão origem ou não ao reconhecimento desta necessidade e ao pagamento desta garantia às crianças.

Ainda na esfera social, e no que concerne às entidades intermunicipais - as quais constituem um instrumento de reforço da cooperação intermunicipal, enquanto agentes dinamizadores da participação na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio - passou a ser da sua competência (art.º 3º, n.º2):

- Participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram;
- Elaborar cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.

Todavia, e face a este novo normativo legal, os municípios depararam-se com uma realidade que passou a constituir-se como uma competência direta destes, exigindo-lhes ainda uma assunção de responsabilidade plena nesta matéria, o que provocou uma onda de contestação na grande maioria dos municípios portugueses que não aceitaram de imediato esta transferência.

Ainda que previamente a sua atuação já se orientasse por uma lógica de trabalho em rede com os parceiros locais, no sentido de responder aos problemas identificados nos respetivos territórios, esta nova configuração implicava questões sensíveis, em que os municípios consideravam não estar ainda dotados de toda a informação e recursos necessários à operacionalização e concretização efetiva destas competências, perspetivas que iremos abordar mais adiante.

Não obstante, é reconhecido pelos vários níveis de governação, que o processo de descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, vem reforçar a autonomia local possibilitando, ao mesmo tempo, uma maior adequação dos serviços prestados à população, o que se traduz num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente.

Em suma, pese embora este longo processo legislativo caracterizado por avanços e recuos, conforme afirma o Tribunal de Contas no seu relatório de 2023, a transferência de competências para os Municípios representa um importante processo de reorganização do Estado, prosseguindo políticas públicas numa estratégia de desenvolvimento do país que

privilegia uma maior coesão territorial e que permite o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e da prestação de serviços públicos pelas entidades locais.

2.2 Transferência de competências para as autarquias: potencialidades e desafios

A transferência de competências na área da ação social da Administração Central para os municípios possibilita que o Poder Local possa intervir de forma mais ágil e próxima na resolução dos problemas sociais das populações. Este processo representa uma oportunidade significativa para reorganizar a prestação de serviços de ação social promovendo maior eficiência e eficácia na gestão de recursos públicos e, por outro lado, visa contribuir para o desenvolvimento do país com foco na coesão territorial e equilíbrio das finanças públicas.

No entanto, a descentralização em Portugal tem seguido um percurso desigual, muitas vezes marcado por decisões políticas centralizadas e pela ausência de mecanismos efetivos de participação dos municípios na definição das competências transferidas, conforme foi observável durante o longo processo negocial ocorrido entre a administração central e a ANMP. Gonçalves & Ferreira (2023), alertam que a descentralização não pode ser encarada como um mero processo técnico-administrativo, mas deve ser analisada à luz das relações de poder, das dinâmicas territoriais e da capacidade institucional dos atores locais.

Para muitos municípios, esta transferência representa uma oportunidade de alargar a sua capacidade de intervenção e de responder de forma mais integrada aos problemas sociais e económicos locais. Como sublinham Tavares & Rodrigues (2019), os municípios passaram a dispor de uma margem de manobra mais alargada, podendo construir soluções inovadoras e articuladas com os atores do território. Contudo, esta descentralização também implicou um aumento significativo das responsabilidades municipais, nem sempre acompanhado dos recursos financeiros e técnicos necessários. Por outras palavras, o acréscimo de funções e responsabilidades coloca novos e importantes desafios à governação local. Por um lado, exige a construção de uma administração municipal mais robusta, com capacidade técnica, autonomia financeira e visão estratégica. Por outro, requer a existência de mecanismos eficazes de coordenação intermunicipal e de regulação por parte do Estado central, de forma a garantir a equidade no acesso aos serviços públicos¹¹.

¹¹ Na perspetiva de Teles (2021), a descentralização deverá ser “inteligente”, na medida em que deve combinar a autonomia local com o reforço da solidariedade territorial. Neste sentido, torna-se fundamental investir na capacitação dos municípios, na formação dos seus quadros técnicos e na criação de indicadores que permitam avaliar o impacto das políticas locais no bem-estar das populações. Além disso, como refere Araújo (2003), a descentralização só será efetiva se for acompanhada de um reforço da participação cidadã e da co-construção de

No que à *esfera da ação social* diz respeito, esta constitui um dos domínios mais sensíveis da descentralização, dado o seu impacto direto nas populações em situação de vulnerabilidade. Como referem Gonçalves & Ferreira (2023), a atribuição de competências aos municípios neste setor deve ser acompanhada por um investimento na qualificação dos serviços e na valorização dos profissionais, nomeadamente os assistentes sociais, que assumem um papel de mediação entre as políticas públicas e as realidades sociais locais.

Esta foi uma temática amplamente debatida e escortinada no panorama nacional. Envolveu negociações, debates e encontros, dos quais resultaram a identificação de vantagens e dos constrangimentos sentidos, sobretudo pelos municípios e IPSS, atores sociais que operam numa base territorial mais próxima dos cidadãos.

Relativamente às *potencialidades*, a evidência mostra que os municípios conhecem melhor as especificidades e necessidades das suas comunidades, podendo adaptar as respostas sociais de forma mais adequada e inovadora. A articulação com IPSS e juntas de freguesia é apontada como uma base para o sucesso da implementação, permitindo respostas mais integradas e adaptadas à realidade territorial.

Nos Encontros Regionais promovidos pela EAPN (2023)¹² e subordinados ao tema da Dimensão Social no Poder Local: a voz dos atores, foi consensual para as autarquias presentes que estas se constituem como elementos de maior proximidade ao território e aos cidadãos, o permitindo-lhes um conhecimento mais aprofundado dos problemas e maior agilização no sentido da sua resolução. Tendo por base as potencialidades identificadas por autarcas, representantes de IPSS e académicos/observadores relativamente à transferência de competências da ação social para os municípios, foi possível elaborar a tabela 1 que sintetiza os padrões de perceção comuns e entre os grupos presentes, procurando compreender em que medida a transferência de competências é entendida como uma oportunidade de reforço da coesão social, de proximidade no atendimento aos cidadãos e de inovação na gestão de recursos públicos.

políticas públicas. A governação local deve, pois, abrir espaço à deliberação democrática, ao envolvimento da sociedade civil e ao reconhecimento dos saberes e experiências das comunidades.

¹² Em 2023, a EAPN, em colaboração com ISS, IP, promoveu 4 Encontros de âmbito regional onde reuniu um conjunto de oradores convidados, representantes de municípios e representantes de entidades de economia social, procurando contribuir para o debate em torno desta temática. Destes momentos de reflexão e partilha de visões e experiências neste domínio, retiraram-me algumas conclusões que em muito contribuem para a identificação das potencialidades e desafios inerentes à transferência de competências na esfera social.

Tabela 1 – Potencialidades da Transferência de Competências na Esfera Social

Perspetiva	Principais potencialidades
Autarcas	<ul style="list-style-type: none">- Maior proximidade territorial e institucional com os cidadãos e os problemas sociais locais.- Capacidade para agilizar respostas e evitar duplicações de apoios.- Conhecimento do território e maior eficácia na mobilização de recursos locais (IPSS, Juntas de Freguesia, Redes Sociais).- Possibilidade de desenvolver respostas integradas e contextualizadas.
IPSS / Terceiro Setor	<ul style="list-style-type: none">- Oportunidade de aprofundar a colaboração com as autarquias.- Potencial para respostas mais céleres e eficazes devido à proximidade e experiência acumulada no acompanhamento social.- Reforço do trabalho em rede e inovação comunitária.
Academia / Observadores	<ul style="list-style-type: none">- Reforço da governança multinível e da democracia local.- Possibilidade de redefinição dos paradigmas de combate à pobreza com base em dados territoriais e cartas sociais municipais.

Fonte: Elaboração própria a partir de EAPN (2023).

Naturalmente, a par da questão de *proximidade com a realidade local*, elemento diferenciador na atuação das autarquias, reconhece-se ainda que estas estão mais capacitadas para mapear respostas e sinalizar assimetrias (e consequente elaboração das cartas sociais), mobilizando os recursos locais como as IPSS, as Juntas de Freguesia, a Rede Social e outras estruturas de parceria local. Considera-se também que esta relação próxima permite uma intervenção social mais ágil, contextualizada e eficaz, uma vez que esta descentralização facilita a reorganização dos serviços de ação social, promovendo maior eficiência na gestão de recursos públicos e contribuindo para a coesão territorial. Exemplo disso é o contributo da autarca de Ponte de Sor, Alda Falca que identifica como vantagem, uma “maior flexibilidade e sobretudo inovação na ação social”, considerando a experiência das autarquias e das equipas envolvidas, e a sua capacidade para dar respostas sociais mais adequadas às necessidades das populações mais vulneráveis uma vez que as estratégias adotadas são mais adaptadas à realidade local e regional (EAPN, 2023, p. 48).

Também a *estabilização dos serviços de SAAS* nos municípios é vista como um catalisador para a inclusão social, sobretudo quando apoiada pelas redes colaborativas e parcerias com o setor da economia social e solidária. Reconhece-se, igualmente, a capacidade dos municípios na *coordenação e agilização de ações* complementares entre os diferentes agentes de intervenção local, já que têm uma visão global que lhes permite controlar a sobreposição de apoios. A consolidação destas redes de parceria promove ainda uma melhor

racionalização e aplicação dos recursos existentes, reforçando o trabalho em rede. No mesmo sentido, o autarca de Castro Verde, David Marques considera que este processo representa uma mais-valia para as equipas, pois estas ficarão “mais ativas e conscientes dos processos de integração social”, e à medida que o processo avança, a articulação das respostas sairá reforçada (EAPN, 2023, p. 48).

Ao referido, acrescenta-se a capacidade de *mapeamento e sinalização de necessidades*, facilitadora da identificação das assimetrias locais e estruturação de planos de ação mais direcionados. Esta leitura aprofundada do território contribui não apenas para a identificação destas assimetrias, mas também para uma intervenção mais ajustada, focalizada e territorialmente mais adequada, promovendo uma maior equidade no acesso aos recursos e aos serviços públicos. Para Maria Baltazar, docente da Universidade de Évora presente no encontro da região Alentejo, “as autarquias, e a um nível superior, as plataformas Supramunicipais (CIM), têm um papel fundamental na sinalização dos problemas e na constante atualização dos diagnósticos por parte das entidades que constituem as redes sociais locais” (EAPN, 2023, p. 52), traduzindo-se este mapeamento rigoroso na melhoria das respostas sociais desenvolvidas.

Outra potencialidade identificada, prende-se com a *eficiência e racionalização administrativa*, ou seja, a descentralização facilita a gestão de recursos, reduzindo burocracias e permitindo uma resposta mais ágil às necessidades emergentes das populações, uma vez que os processos decisórios passam a estar mais próximos dos contextos e das realidades concretas, adaptando-se rapidamente às mudanças e emergências sociais. Neste sentido, ao transferir competências da administração central para os municípios, promove-se uma reorganização dos processos de decisão e execução que privilegia a proximidade, a agilidade e a adequação contextual das respostas públicas. Esta reconfiguração institucional permite que os recursos financeiros, humanos e logísticos sejam mobilizados de forma mais eficaz, em consonância com as especificidades locais e com os desafios sociais emergentes. Também do ponto de vista organizacional, a descentralização traduz-se na *redução de circuitos burocráticos*, agilizando fluxos de informação e de deliberação. A eliminação de etapas intermédias entre o nível decisório e o terreno de intervenção reduz o tempo de resposta e aumenta a capacidade de atuação em situações de urgência, como crises económicas, sanitárias ou fenómenos de exclusão social. Ao ancorar as decisões junto dos atores locais - que conhecem melhor as dinâmicas territoriais e a diversidade sociocultural das populações - potencia-se uma intervenção social mais responsiva, ajustada e sustentável.

Por último, a descentralização de competências para os municípios, no domínio social, permite um *fortalecimento da cidadania e da participação democrática*. A maior autonomia dos municípios cria condições para o envolvimento direto da população na construção e na efetivação das políticas sociais, e conseqüentemente, um reforço da participação dos cidadãos e do tecido social.

Ao transferir responsabilidades da administração central para os municípios, o Estado reconhece a centralidade da governação local como espaço privilegiado de articulação entre poder público e sociedade civil. Esta proximidade institucional entre os órgãos decisores e os cidadãos cria oportunidades concretas para a construção coletiva de políticas públicas socialmente relevantes e territorialmente ajustadas, que promovem um maior sentimento de pertença e corresponsabilidade face às decisões tomadas. Nesse sentido, a autonomia local não pode ser dissociada de um modelo de governação participativo, em que os cidadãos não se limitam a exercer o seu direito de voto, mas intervêm ativamente na definição, acompanhamento e avaliação das decisões políticas. O envolvimento efetivo dos cidadãos através de mecanismos formais e informais de participação, como orçamentos participativos, consultas públicas e assembleias participativas, contribui para a consolidação da democracia, aumenta a transparência da ação pública e potencia a corresponsabilização dos diferentes atores sociais na concretização do bem comum.

Ainda neste contexto, o fortalecimento da participação cidadã tem reflexos diretos sobre a qualidade da intervenção social. O conhecimento empírico da população, aliado à ação dos profissionais e decisores locais, favorece a construção de diagnósticos mais rigorosos, de estratégias de intervenção mais ajustadas e de soluções que respeitam as diversidades culturais e socioeconómicas do território. Esta dinâmica participativa fortalece ainda o tecido social e institucional do território. Ao envolver organizações da sociedade civil, instituições de solidariedade, movimentos informais e cidadãos individuais nos processos de planeamento e implementação das políticas, promove-se a coesão social, a confiança institucional e o capital social local. Desta forma, a descentralização no domínio social não deve ser vista apenas como um exercício de redistribuição de competências, mas como um processo estrutural de democratização da ação pública.

A proximidade territorial das autarquias às suas populações, representa também uma confiança destas nos órgãos autárquicos. Num recente estudo do ISCTE (Silva, et al., 2025), é possível perceber que 60% dos inquiridos consideram que a sua câmara municipal se preocupa com as pessoas. Também no âmbito deste estudo, e relativamente aos serviços prestados nos vários domínios das políticas públicas ao nível municipal, as populações estão

globalmente satisfeitas e reconhecem as autarquias como os órgãos mais bem preparados para as implementar (42% dos inquiridos).

Conforme referido anteriormente, a par dos representantes das autarquias locais, estiveram também presentes nestes encontros, elementos das IPSS que partilharam também a sua posição relativamente a esta matéria. Para estes agentes locais, a proximidade territorial é, de facto, uma mais-valia da descentralização. Consideram ainda que a experiência adquirida ao longo de décadas de trabalho junto das populações mais vulneráveis confere-lhes um *conhecimento aprofundado das realidades locais*, permitindo respostas sociais céleres, integradas e adaptadas aos contextos específicos. Esta capacidade instalada, que inclui equipas técnicas qualificadas e já formadas para a intervenção social, é vista pelas IPSS como um recurso estratégico que deveria ser preservado e mobilizado no novo modelo de governação social.

A par das potencialidades enunciadas, o processo de descentralização pressupõe *desafios* de várias ordens. De entre os mesmos, gostaríamos de destacar alguns dos sinalizados pelos diferentes atores locais (EAPN, 2023). Um dos principais problemas apontados prende-se com o *subfinanciamento*, uma vez que para muitos municípios as dotações financeiras transferidas não refletem a real dimensão dos problemas sociais locais, nem os custos acrescidos com recursos humanos, infraestruturas e funcionamento dos novos serviços, principalmente no que diz respeito à disparidade de recursos entre os municípios e à sustentabilidade financeira da ação social.

Na perspetiva de Aldevina Rodrigues, vice-presidente da Câmara Municipal de Mafra, a principal preocupação relativamente ao processo de descentralização de competências reside na questão financeira, nomeadamente na adequação dos recursos humanos e materiais às exigências das novas responsabilidades. Um dos exemplos apontados é a discrepância entre os recursos técnicos disponíveis e o financiamento atribuído: “não é justo, por exemplo, ter quatro técnicos superiores de ação social em Mafra e receber apenas o equivalente a um salário e meio para assegurar o trabalho de toda a equipa” (EAPN, 2023, p. 56). Afirma ainda a autarca, que a proximidade dos serviços municipais às populações, tende a favorecer a reivindicação de direitos por parte dos cidadãos, intensificando a procura por respostas sociais, e acrescenta ainda que, naquele município, os técnicos disponíveis veem-se frequentemente obrigados a assumir múltiplas competências, não apenas na área da ação social, mas também noutras áreas do município. A insuficiência de financiamento estende-se igualmente à vertente logística, não havendo cobertura adequada para despesas com obras, equipamentos ou telecomunicações, essenciais ao bom funcionamento dos serviços.

A análise da tabela 2, que sistematiza os principais constrangimentos identificados pelos diferentes atores presentes nos Encontros Regionais, permite uma leitura comparativa das percepções e experiências relativas à operacionalização da descentralização na área da ação social.

Tabela 2 – Desafios da Transferência de Competências na Esfera Social

Perspetiva	Principais Desafio
Autarcas	<ul style="list-style-type: none"> - Subfinanciamento estrutural: os recursos humanos e financeiros são desajustados face às responsabilidades transferidas. - Desigualdades intermunicipais: municípios com menor capacidade técnica e orçamental podem agravar a fragmentação territorial no acesso a direitos sociais. - Pressão sobre os técnicos locais e sobre a gestão política municipal sem preparação adequada.
IPSS / Terceiro Setor	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de auscultação e participação no desenho do modelo. - Risco de descontinuidade das equipas e perda de know-how acumulado em décadas de trabalho de proximidade. - Incerteza contratual e financeira nos protocolos com os municípios. - Preocupações com a autonomia técnica e a eventual partidarização da ação social.
Academia / Observadores	<ul style="list-style-type: none"> - Paradoxo descentralizador: aumento da responsabilidade local sem a correspondente capacidade de resposta técnica e financeira. - Risco de erosão dos direitos universais e de falta de padronização nacional na prestação de serviços sociais. -Necessidade de reforçar os mecanismos de monitorização intermunicipal e nacional.

Fonte: Elaboração própria a partir de EAPN (2023).

Outro dos principais desafios identificados no âmbito da descentralização de competências em matéria de ação social, relaciona-se com a *heterogeneidade das capacidades institucionais dos municípios*. Nem todas as autarquias possuem capacidade técnica e administrativa para gerir eficazmente as competências descentralizadas, o que pode resultar em discrepâncias na prestação de serviços sociais, comprometendo a eficácia da intervenção local e acentuando assimetrias territoriais, sobretudo entre municípios com diferentes níveis de recursos e capacidades institucionais. Esta desigualdade estrutural traduz-se, na prática, em diferentes níveis de qualidade e cobertura na prestação dos serviços sociais, originando assimetrias significativas entre territórios. Os municípios com maiores capacidades organizativas e financeiras tendem a adaptar-se mais facilmente às exigências da

descentralização, sendo capazes de reforçar as suas equipas técnicas, desenvolver estratégias de intervenção local e assegurar uma resposta mais célere e integrada às necessidades sociais da população. Em contrapartida, os municípios com menor robustez institucional enfrentam maiores dificuldades na concretização das novas atribuições, seja pela escassez de técnicos qualificados, pela inexistência de planos de ação consolidados ou pela insuficiência de recursos financeiros para suportar os encargos logísticos e operacionais que acompanham a transferência de competências. Esta disparidade compromete não apenas a eficácia da intervenção local, mas também os princípios orientadores da política social pública, como a equidade no acesso aos direitos sociais e a coesão territorial.

Nestes encontros, foram vários os autarcas a sinalizar estas complexidades mediadoras do processo. Para Paulo Fernandes, autarca do Fundão, poder-se-á correr “o perigo de excesso de municipalização” criando desigualdades territoriais que se poderão refletir no atendimento e nos serviços prestados às populações. Também a autarca de Ponte de Sor, Alda Falca, considera fundamental um alinhamento e uma concertação entre os vários níveis: “não pode haver uma visão local muito focada no seu espaço, apenas dentro da comunidade é necessária uma visão mais geral e integrada dos problemas, o local não pode perder de vista o nacional” (EAPN, 2023, p. 48). A transferência de competências para os municípios requer, por isso, uma visão mais ampla e integrada, que articule os diagnósticos e as intervenções locais com os princípios e orientações das políticas públicas nacionais. As problemáticas sociais como a pobreza, o envelhecimento da população, a exclusão social ou a vulnerabilidade habitacional possuem causas e expressões que ultrapassam os limites administrativos de cada município, exigindo uma abordagem articulada entre diferentes níveis de governação. Assim, embora a descentralização promova uma intervenção mais próxima dos cidadãos, essa proximidade não pode traduzir-se num encerramento sobre o território ou numa atuação desarticulada das orientações e estratégias nacionais.

Também a possibilidade de *agravamento das desigualdades territoriais* emerge como desafio, uma vez que a capacidade de resposta dos municípios pode variar, significativamente, em função dos recursos financeiros, humanos e organizacionais disponíveis. Atente-se ao facto de algumas autarquias poderem necessitar de técnicos especializados, comprometendo a eficácia das intervenções sociais. Foi evidente, a preocupação quanto à adequação dos recursos transferidos em função da complexidade dos problemas sociais existentes, uma vez que os municípios estão sujeitos a uma maior pressão por resultados, sem necessariamente terem a “estrutura” necessária para lidar com a

amplitude das novas responsabilidades¹³. A delegação de competências, sem o correspondente reforço de meios e sem uma avaliação rigorosa da capacidade instalada dos municípios, pode conduzir a falhas na resposta pública, aumentando a insatisfação social e descredibilizando o próprio processo de descentralização.

As autarquias, embora juridicamente investidas de novas competências, continuam a enfrentar constrangimentos significativos ao nível da capacidade de decisão, da definição de prioridades e da afetação de recursos. Consequentemente, outro desafio considerado, remete para a *dependência da administração central*. Conforme o testemunho da autarca de Ponte de Sor, Alda Falca, apesar da autonomia concedida, os municípios continuam a depender da orientação e dos fundos provenientes do governo central, limitando a sua capacidade de intervenção: “a ação social é cada vez mais dependente das políticas nacionais, e a descentralização pode criar maiores fossos entre os vários níveis de atuação (local, nacional e global). [Temos] pouca autonomia do poder local no que respeita à ação social... dependemos demasiado da tutela...” (Falca *apud* EAPN, 2023, p. 48).

Também o risco de *fragmentação das políticas sociais* é considerado pelos atores locais, como mais um desafio inerente à transferência de competências na esfera social. A descentralização pode resultar em políticas sociais desiguais e descoordenadas, dificultando a implementação de estratégias nacionais coesas. Neste sentido, não pode existir um afastamento entre o local e o nacional, sob pena de se comprometer a aplicabilidade e eficácia das políticas públicas¹⁴. Esta fragmentação pode manifestar-se tanto ao nível da definição de prioridades de intervenção, como na disparidade de critérios de elegibilidade, modalidades de apoio e modelos de acompanhamento. Embora assente no princípio da proximidade e na capacidade de adaptação às especificidades territoriais, a descentralização, não pode ocorrer

¹³ Com a assunção de novas competências, os municípios estão, inevitavelmente, sujeitos a uma maior pressão por resultados e por respostas céleres e eficazes às necessidades das populações. Contudo, esta exigência acrescida, nem sempre é acompanhada do reforço das condições operacionais necessárias para garantir a qualidade da intervenção social. Em muitos casos, os municípios não possuem uma estrutura organizativa suficientemente consolidada, nomeadamente ao nível das equipas técnicas multidisciplinares, dos sistemas de informação e planeamento, ou das infraestruturas de apoio, para fazer face à amplitude e complexidade destas novas responsabilidades. Esta fragilidade torna-se particularmente crítica perante o crescimento e agravamento de fenómenos sociais como a pobreza persistente, o envelhecimento demográfico, a precariedade habitacional, a violência doméstica ou a exclusão social, cuja resposta exige não apenas proximidade, mas também capacidade técnica, coordenação intersetorial e visão estratégica.

¹⁴ Na perspetiva de Maria Baltazar, docente universitária e moderadora no Encontro Regional Alentejo da EAPN, “pensar em políticas públicas de base local, territorializadas e de acordo com as especificidades de cada território, é da maior importância. Contudo, uma visão demasiado localizada também pode fazer com que se esqueça o necessário enquadramento mais macro e meso” (EAPN, 2023, p. 52).

em detrimento da coesão e da consistência das políticas públicas¹⁵. É, pois, fundamental garantir que a autonomia municipal na implementação das competências transferidas, seja exercida dentro de um quadro de orientações comuns, princípios partilhados e objetivos alinhados com as metas nacionais de justiça social e coesão territorial.

Neste contexto, torna-se evidente a importância da articulação interinstitucional e da construção de redes de cooperação entre municípios, bem como entre estes e as entidades do setor solidário e da sociedade civil. A crescente complexidade dos problemas sociais exige uma abordagem integrada, multidimensional e partilhada, que evite a duplicação de esforços, a sobreposição de intervenções e, sobretudo, as lacunas na prestação de serviços essenciais. Para tal, é necessária a criação de mecanismos de governança territorial eficazes, capazes de assegurar a partilha de informação, a planificação conjunta e a definição clara de papéis e responsabilidades entre os diversos intervenientes. A governança em rede, baseada em princípios de corresponsabilização, transparência e cooperação, emerge assim como condição essencial para o sucesso do processo de descentralização no domínio da ação social. Sem esta base articulada, o risco de fragmentação, desigualdade territorial e perda de eficácia das políticas públicas torna-se uma realidade concreta, com impactos diretos na vida das populações mais vulneráveis.

No que concerne às IPSS presentes nestes encontros, estas manifestam uma preocupação transversal com a *perda de autonomia* e a *ausência de envolvimento no processo decisório*. Muitas instituições desenvolviam respostas sociais, em regime de protocolos atípicos com o Instituto da Segurança Social, que asseguravam os serviços de atendimento e acompanhamento social, a par do acompanhamento dos beneficiários da prestação de RSI. Com a transferência de competências para os órgãos municipais, as IPSS manifestam receios quanto: (i) à continuidade dessas respostas: quem as continuará a assegurar, com que financiamento e em que moldes?; (ii) ao futuro das equipas e, conseqüente, perda de capital humano e técnico acumulados, com repercussões diretas na qualidade da resposta social oferecida às populações.

Em suma, a transferência de competências da ação social para os municípios em Portugal representa uma oportunidade para reforçar a proximidade, a eficiência e a inovação nas respostas sociais, mas implica riscos relevantes de desigualdade territorial e de sustentabilidade financeira. O sucesso deste processo depende da capacidade de articulação

¹⁵ A ausência de mecanismos de coordenação eficazes entre o nível central e os níveis locais de governação pode conduzir a um afastamento entre o planeamento estratégico nacional e a sua concretização local, o que compromete a eficácia e aplicabilidade das políticas sociais.

entre Estado, autarquias, IPSS e sociedade civil, bem como da garantia de recursos adequados e de políticas públicas adaptadas às realidades locais.

A descentralização, para ser mais do que uma retórica política, exige uma visão integrada, colaborativa e orientada para o desenvolvimento social sustentável dos territórios. Trata-se de um momento de redefinição do papel do poder local na proteção social, que deve assentar numa governança participada, territorialmente sensível e centrada nos direitos¹⁶.

2.3 O papel do Serviço Social autárquico com a assunção de novas competências

O Serviço Social em Portugal apresenta uma trajetória profundamente marcada pelas dinâmicas políticas, sociais e institucionais que moldaram o Estado português ao longo do século XX e início do século XXI. No âmbito autárquico, a presença e consolidação da profissão revelaram-se tardias, mas progressivamente significativas, acompanhando o movimento de democratização, descentralização administrativa e crescente valorização do papel dos municípios na resposta às necessidades sociais da população.

Até ao período democrático inaugurado com a Revolução de Abril de 1974, o papel dos municípios na intervenção social era bastante limitado, reduzindo-se essencialmente à gestão de obras públicas e serviços básicos. A função social era exercida sobretudo através das instituições de índole caritativa, mutualista ou das estruturas do Estado central. As câmaras municipais, apesar de legalmente investidas de algumas competências de “assistência”, enfrentavam limitações ao nível dos recursos financeiros, técnicos e humanos, o que dificultava a concretização de uma intervenção social estruturada e consistente¹⁷.

Foi com a Revolução de 1974 e a Constituição da República Portuguesa de 1976, que se verificou uma mudança de paradigma, sendo o poder local reconhecido como pilar essencial da participação popular e da promoção do bem-estar coletivo. Com este novo enquadramento, abriu-se espaço para a valorização do município enquanto agente de

¹⁶ Para Francisco Branco, académico presente no Encontro regional da área metropolitana de Lisboa, a transferência de competências na esfera social, “é um desafio político. Os municípios vão ter de fazer menos obras públicas (por exemplo: rotundas) e mais ação social. Trata-se assim de colocar na política municipal uma questão de opções. É um desafio de natureza política e não apenas uma questão financeira” (EAPN, 2023, p. 61).

¹⁷ Em outubro de 1977, a Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 79/77 de 25 de outubro) estabeleceu o primeiro quadro de atribuições das autarquias e dos respetivos órgãos. No entanto, e pese embora o Código Administrativo de 1936-1940 definisse algumas competências dos municípios na esfera da assistência social (nomeadamente o auxílio a expostos, crianças desvalidadas ou abandonadas, mendigos ou ainda a atribuição de subsídios a organizações de assistência), o facto é que esta Lei “manteve um sistema de competências genérico” e não concretizou, de forma efetiva, algumas das atribuições previstas naquele Código Administrativo (Menezes, 2025, p. 121).

desenvolvimento social e territorial, criando as condições políticas para a integração progressiva de assistentes sociais nos quadros autárquicos. A presença destes profissionais nas autarquias era, até meados da década de 70, extremamente reduzida em termos nacionais, e foi sobretudo a partir de 1976, com a criação dos Serviços Municipais de Habitação e a implementação de outros programas de cariz semelhante, que se consolidaram as condições para o desenvolvimento e afirmação do Serviço Social autárquico. Durante a década de 1980, e num contexto de expansão da democracia e de um maior investimento ao nível das infraestruturas, bem como de uma política assistencial orientada para as necessidades das populações, verificou-se a consolidação do serviço social autárquico em Portugal. Contudo, conforme observa Menezes (2025), persistia uma representação destes profissionais como “senhoras da assistência, da caridade”, sendo o número de assistentes sociais bastante inferior às exigências colocadas pelo país, revelando uma disparidade significativa entre as necessidades sociais emergentes e a capacidade de resposta instalada. No entanto, é inegável que estas práticas, ainda que marcadas por uma lógica assistencial, introduziram uma das características do Serviço Social municipal, isto é, a intervenção de proximidade, a mediação entre cidadãos e políticas públicas e a mobilização de recursos locais para a resposta a problemas sociais.

No decurso da década de 90, o Serviço Social autárquico em Portugal consolidou-se através de um processo de institucionalização robusto, marcado por três pilares fundamentais que estruturaram a ação social local.

O primeiro marco foi o Programa de Luta Contra a Pobreza¹⁸, que constituiu um esforço coordenado para enfrentar a pobreza através da implementação de equipas técnicas multidisciplinares ao nível local, promovendo uma abordagem integrada e comunitária para responder às carências das populações vulneráveis.

Em 1996, foi criado o Rendimento Mínimo Garantido (RMG)¹⁹, por via do qual se instituiu uma prestação social de natureza não contributiva, que exigiu o acompanhamento social sistemático das famílias beneficiárias. Esta política social colocou os assistentes sociais municipais numa posição estratégica, consolidando o seu papel enquanto mediadores e promotores de inclusão social.

Por fim, outro marco importante nesta década foi a criação das Redes Sociais em 1997²⁰, que conferiram aos municípios a responsabilidade pela coordenação de parcerias

¹⁸ Lançado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, de 20 de março.

¹⁹ Instituído pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.

²⁰ Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro.

locais. Essa medida fomentou a articulação entre diferentes atores sociais e a planificação integrada das respostas sociais, reforçando o papel das autarquias enquanto agentes chave no desenho e implementação de políticas sociais de proximidade.

Este conjunto de medidas legais constituiu um avanço decisivo na institucionalização do Serviço Social autárquico, reforçando a sua capacidade de intervenção face às necessidades complexas e crescentes da população portuguesa. Neste contexto, os municípios deixaram de ser meros prestadores de apoios pontuais, assumindo-se como espaços de planeamento estratégico e de participação comunitária. Conforme referido por Gonçalves & Ferreira (2023) o Serviço Social, pela sua competência na elaboração de diagnósticos sociais, no planeamento e na mediação comunitária, tornou-se assim, um elemento central em todo este processo.

Mais recentemente, o século XXI constituiu um marco na redefinição do quadro político-administrativo português, traduzindo-se no aprofundamento do processo de descentralização através da transferência de competências do Estado central para os municípios. Este movimento foi juridicamente consolidado pela Lei n.º 75/2013 e, subsequentemente, pela Lei n.º 50/2018, diplomas que não apenas reforçaram o papel das autarquias locais, mas também lhes atribuíram responsabilidades acrescidas em setores estratégicos, designadamente nos domínios da educação, da saúde e da ação social, configurando, deste modo, uma reconfiguração do modelo de governação territorial.

Todavia, importa sublinhar um elemento prévio de relevo e que se prende com o facto de, muito antes da formalização legislativa deste processo, diversas autarquias locais já assumirem um papel ativo na intervenção social. Com efeito, a intervenção municipal em alguns territórios portugueses revelou, de forma antecipada, uma prática de governação local que, ao ultrapassar os limites estritos da legislação vigente, contribuiu significativamente para o desenvolvimento urbanístico, social e cultural das comunidades. Algumas destas situações manifestavam-se sobretudo na área da ação social, onde os apelos à intervenção local eram (e são) cada vez mais evidentes. Tal como sublinha Menezes (2002), verifica-se que, mesmo antes da descentralização formal, muitas autarquias envolviam-se em dinâmicas de apoio comunitário e de cooperação institucional, financiando organismos particulares, designadamente às IPSS e promovendo projetos de desenvolvimento comunitário mediante metodologias participativas²¹.

²¹ Este tipo de intervenção, e conforme refere o estudo realizado por Clara Cruz citado pelo mesmo autor, podia assumir tanto um carácter direto, materializando-se em programas concebidos e executados pelas próprias Câmaras Municipais, como um carácter indireto, exercido através da mediação e da articulação com entidades

Tal dinâmica revelava a capacidade das autarquias em operar para além do estrito quadro legal, adaptando sua ação às necessidades sociais emergentes e às especificidades locais. Esta capacidade de atuação, que frequentemente transitava entre o “legal e o legítimo” (Menezes, 2002, p. 74), evidencia não apenas a flexibilidade institucional das autarquias, mas também a emergência de um paradigma de governação de proximidade, caracterizado por uma lógica de intervenção territorialmente enraizada e socialmente responsiva. Ao promoverem condições para a intervenção da sociedade civil organizada e ao articularem recursos e agentes locais, os municípios assumiam um papel estratégico na orientação da ação social, contribuindo de forma decisiva para a mitigação de fenómenos de exclusão e marginalização social.

Assim, ao analisarmos o processo de transferência de competências formais para a esfera municipal, importa compreender que este não surgiu *ex nihilo*, ele assentou em práticas previamente desenvolvidas pelas autarquias, as quais contribuíram para a sua consolidação enquanto ator central na promoção da inclusão, da equidade e do desenvolvimento territorial. No entanto, e embora a descentralização das funções sociais tenha como objetivo reforçar a democracia, aproximar os serviços dos cidadãos e valorizar as dinâmicas locais, ela trouxe também novas exigências para os assistentes sociais. A intervenção tornou-se mais complexa, exigindo maior capacidade de adaptação às realidades específicas de cada território e uma articulação mais eficaz entre diferentes respostas. Este processo aumentou a necessidade de soluções integradas, que sejam realmente ajustadas às características locais, sem perder de vista os princípios orientadores nacionais.

Tais desafios são evidenciados no estudo de Gonçalves & Ferreira (2023), onde se salienta o modo como os assistentes sociais, ao atuarem em contextos de maior proximidade territorial, são convocados a desempenhar funções diversificadas e a assumir um papel estratégico no seio das autarquias, enquanto mediadores, planeadores e gestores de projetos sociais. Na decorrência do processo de descentralização, a sua ação alterna entre a participação em projetos de intervenção comunitária, orientados para a promoção do desenvolvimento local, e a intervenção individualizada nos casos de vulnerabilidade, exigindo flexibilidade e competência técnica para adaptar métodos e abordagens à diversidade de públicos e problemáticas. Esta exigência multiplica tarefas, podendo contribuir para a sobrecarga das equipas técnicas e para o risco de burocratização dos processos, o que compromete o tempo dedicado à intervenção centrada no cidadão, bem

sociais de âmbito local, num esforço de resposta concertada face às múltiplas dificuldades vividas pelas populações.

como a preocupação de que a “ação emergencial seja a dominante” (Gonçalves & Ferreira, 2023, p. 11).

Por sua vez, a necessidade de planejamento e avaliação de políticas sociais municipais consubstancia-se como mais um desafio para os profissionais a desenvolverem a sua ação nesta área. Os assistentes sociais têm agora uma responsabilidade acrescida na definição de prioridades locais e no desenvolvimento de estratégias de intervenção social estruturadas e duradouras, orientadas para a mitigação das desigualdades sociais. O novo enquadramento exige uma postura crítica e inovadora, capaz de defender os direitos sociais das populações mais vulneráveis e o reforço de mecanismos de justiça distributiva. São ainda desafiados a conjugar critérios de eficácia técnica com princípios de equidade e justiça social, num contexto onde os recursos disponíveis são frequentemente escassos e diferentes entre territórios. Desta forma, é necessário que os assistentes sociais desenvolvam uma maior capacidade de compreensão e de atuação face às complexidades inerentes à realidade social contemporânea²².

O novo enquadramento da prática profissional desafia os assistentes sociais a aprofundar a análise crítica das causas estruturais dos problemas sociais sentidos pelas populações, exigindo-lhes um conhecimento aprofundado sobre os recursos disponíveis e as possibilidades de resposta existentes. Torna-se, assim, essencial articular as políticas nacionais com as necessidades concretas dos territórios, mobilizando redes de solidariedade que integrem sistemas informais, colaborativos, públicos e comunitários. Neste sentido, reforça-se o papel estratégico dos assistentes sociais enquanto mediadores na construção de redes colaborativas promotoras da coesão comunitária. Contudo, a escassez ou insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais pode limitar significativamente o alcance das respostas sociais, tornando imperativa uma gestão eficiente dos recursos disponíveis e uma abordagem criativa na mobilização de parcerias e recursos locais. Esta dinâmica exige, ainda, uma lógica de governança multinível entre municípios da mesma região, capaz de potenciar sinergias e garantir maior eficácia na intervenção social.

De igual modo, a descentralização de competências na esfera social implica uma valorização das competências profissionais dos assistentes sociais, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento da capacidade de planejamento e gestão de projetos. Este

²² Para Gonçalves & Ferreira torna-se crucial o fortalecimento de lógicas de intervenção ancoradas na investigação-ação, com uma abordagem local, que privilegie a análise aprofundada dos problemas, a construção colaborativa de respostas e a obtenção de resultados que se traduzam na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das populações. Para os autores, “o serviço social deve estar ligado à mediação, à dialética e ao pensamento ético-político” (2023, p. 14).

processo exige domínio técnico na elaboração de diagnósticos sociais, na definição de objetivos de intervenção, na construção de planos de ação ajustados às realidades locais e na avaliação sistemática dos resultados obtidos, reforçando o papel estratégico destes profissionais na condução de processos de mudança social sustentada (Gonçalves & Ferreira, 2023, p. 15). Os assistentes sociais são, nesta medida, desafiados a desenvolver metodologias de avaliação que permitam não apenas medir a eficácia dos projetos implementados, mas também introduzir reajustamentos e melhorias contínuas, numa lógica de compromisso e transparência perante a comunidade.

Por fim, com esta maior proximidade às decisões locais e às lógicas políticas autárquicas, os assistentes sociais enfrentam dilemas éticos, nomeadamente entre a defesa dos princípios de justiça social e eventuais pressões políticas que influenciam prioridades, processos e resultados. Gonçalves & Ferreira salientam que o exercício profissional exige capacidade reflexiva, autonomia crítica e vigilância ética para garantir que a intervenção social não seja instrumentalizada por objetivos político-partidários, mas se centre no interesse público e no respeito pela dignidade da pessoa (2023, p. 11).

Em síntese, a transferência de competências da ação social para os municípios representa um processo ambivalente: por um lado, fortalece a proximidade das respostas sociais e permite valorizar o conhecimento contextual das autarquias locais; por outro, coloca diante dos assistentes sociais um conjunto de exigências acrescidas ao nível técnico, ético e organizacional. Estes profissionais são, assim, convocados a assumir um papel estratégico na governação local, reafirmando o Serviço Social como disciplina comprometida com a promoção da inclusão, da cidadania social e da coesão territorial.

CAPÍTULO III – Procedimentos Metodológicos

3.1 Fundamentação e objeto de estudo

A descentralização administrativa, nomeadamente no domínio da ação social, tem vindo a transformar profundamente o papel dos municípios portugueses, conferindo-lhes novas responsabilidades e exigindo um reforço significativo das suas capacidades técnicas, institucionais e políticas. Assim, o *objeto de estudo* da presente investigação, focando-se na descentralização de competências na área da ação social, centra-se, particularmente, na esfera social das Câmaras Municipais. O enfoque recai sobre a intervenção quotidiana dos assistentes sociais no âmbito do novo quadro de responsabilidades locais. Procura-se compreender como estes profissionais, enquanto agentes centrais na implementação de políticas sociais ao nível local, têm reorganizado as suas práticas e estratégias de intervenção por forma a responder aos desafios colocados pela territorialização das políticas sociais.

A revisão da literatura efetuada no primeiro capítulo, revela como esta temática, embora recente do ponto de vista da sua concretização local, tem sido acompanhada por uma multiplicidade de desafios que se impõem aos municípios e, particularmente, aos assistentes sociais que aí desenvolvem a sua ação.

Assim, no presente capítulo, procurar-se-á apresentar as opções metodológicas que configuram o processo e o acesso à informação e construção do conhecimento que se pretende obter, tendo em conta os objetivos inerentes aos trabalhos desta natureza.

No campo do paradigma da investigação em geral, e particularmente nas Ciências Sociais, existe um leque relativamente vasto de opções metodológicas, especialmente no que respeita à escolha dos métodos e técnicas a privilegiar para o acesso e tratamento da informação. Neste contexto, a pesquisa em Serviço Social assume um papel central, uma vez que, através da articulação entre investigação e ação, e da permanente dialética entre teoria e prática, se aprofunda o conhecimento da realidade social. Este processo é fundamental para uma intervenção profissional mais consistente, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da própria profissão e para o fortalecimento da ação política do assistente social (Menezes, 2002, p. 11).

3.2 Questão de partida e objetivos da pesquisa

Sendo a transferência de competências na esfera social um novo desafio para os assistentes sociais a desempenharem funções nas autarquias, este estudo propõe-se compreender a forma como estes profissionais percebem e interpretam esta nova realidade no contexto municipal. Consequentemente, a **questão de partida** orientadora da investigação é a seguinte:

- De que forma os assistentes sociais que atuam nos serviços de ação social das autarquias, percebem os impactos da transferência de competências para os municípios, e quais os principais desafios e potencialidades identificados na sua implementação?

Objetivo Geral

Com o propósito de dar resposta à questão de partida orientadora da pesquisa, delineamos como **objetivo geral**:

- Compreender as percepções dos assistentes sociais relativamente à transferência de competências para os municípios na área da ação social, identificando os principais desafios, constrangimentos e potencialidades decorrentes da sua implementação no contexto da prática profissional.

Objetivos Específicos

Visando a operacionalização do objetivo geral e o aprofundamento da compreensão das dinâmicas associadas à transferência de competências, definimos os seguintes **objetivos específicos**:

- Analisar as mudanças introduzidas pela transferência de competências no exercício profissional dos assistentes sociais nos municípios;
- Caracterizar o modelo organizacional adotado pelas autarquias com a atribuição destas competências;
- Identificar os principais desafios enfrentados pelos profissionais no exercício das novas funções atribuídas aos municípios;

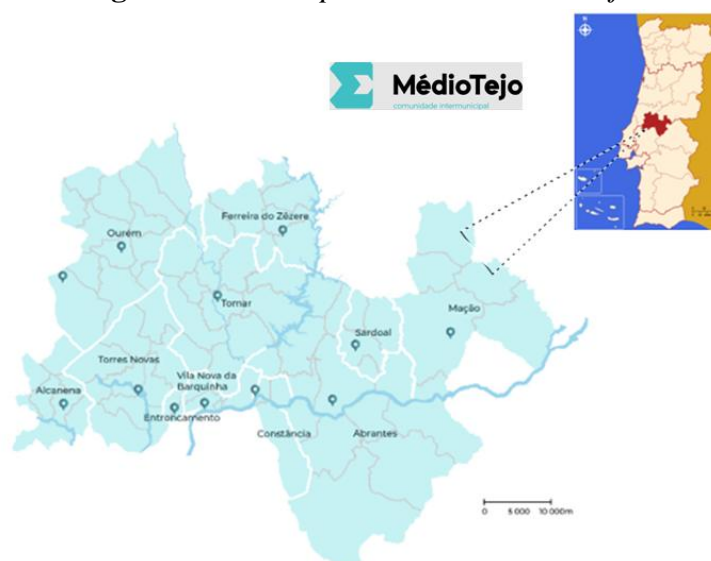
- Mapear as potencialidades que os profissionais reconhecem neste processo para a melhoria das respostas sociais locais;
- Analisar a perceção dos assistentes sociais relativamente à influência dos recursos humanos e materiais e ao grau de envolvimento do executivo na operacionalização das novas competências;
- Compreender o impacto da descentralização na articulação entre os diferentes atores do setor social.

3.3 Campo empírico da pesquisa

Tendo em conta o objeto de estudo, as questões de investigação e os objetivos definidos, geograficamente, o *campo empírico* do estudo corresponde à NUTS III do Médio Tejo, incidindo sobre os municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, uma entidade que congrega 11 concelhos da Região Centro de Portugal. Consubstanciando um contexto privilegiado para observar, analisar e problematizar a temática em pauta, a CIM Médio Tejo constitui uma via por intermédio da qual buscamos aceder a uma multiplicidade de experiências e práticas profissionais desenvolvidas pelos assistentes sociais nos diferentes municípios.

Como podemos observar na Figura 1, as 11 as autarquias locais que irão ser objeto de estudo, são: Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.

Figura 1 – Municípios da CIM Médio Tejo



Fonte: Elaboração própria, 2025.

A acrescentar ao referido, interessa pontuar que a escolha desta CIM se justifica também pelo facto de enquadrar o campo de atuação profissional da investigadora, que exerce funções num dos onze municípios abrangidos pelo estudo. Esta proximidade permite-lhe partilhar com outros profissionais das autarquias, os desafios concretos enfrentados pelos serviços de ação social municipal, bem como refletir criticamente sobre o papel e a intervenção dos assistentes sociais neste novo quadro de competências descentralizadas.

3.4 Natureza e abordagem metodológica

A presente investigação inscreve-se numa perspetiva metodológica mista, integrando uma abordagem qualitativa e quantitativa de forma complementar, tendo em conta que se pretende compreender as perceções dos profissionais da área da ação social face à transferência de competências do Estado para os municípios, nos termos do quadro legislativo da descentralização.

Esta opção metodológica decorre do facto do objeto de estudo ser um fenómeno recente, pelo que se considera importante a realização de uma leitura multifacetada que permita recolher dados objetivos e comparáveis, possibilitando a análise de tendências e a identificação de padrões de resposta entre os profissionais que integram os serviços autárquicos da região do Médio Tejo, mas também mapear as representações dos assistentes sociais, identificando os principais desafios, constrangimentos e potencialidades que emergem da sua atuação no terreno municipal, na sequência do novo quadro de descentralização.

Os métodos qualitativos e quantitativos constituem, em essência, procedimentos destinados a assegurar a representatividade da amostra, projetando um conjunto finito de dados sobre uma realidade mais abrangente, seja a população de indivíduos no inquérito quantitativo ou o conjunto de observações na análise qualitativa.

O objetivo em qualquer análise é adequar a técnica à inferência, a afirmação à comprovação. As questões que se colocam a um investigador são sempre: Que questões merecem ser levantadas nesta situação? Que dados poderão lançar luz sobre estas questões? E que métodos analíticos poderão garantir afirmações, baseadas em dados, sobre aquelas questões? Responder a estas questões é uma tarefa que envolve necessariamente uma profunda compreensão das potencialidades e limites de uma variedade de técnicas quantitativas e qualitativas (Shaffer & Serlin, 2004, p. 23).

A vertente qualitativa desta investigação privilegia uma abordagem compreensiva, centrada na interpretação dos discursos dos profissionais, com o intuito de apreender as representações, práticas e sentidos atribuídos à sua intervenção no campo do Serviço Social. Esta dimensão assenta no método indutivo, possibilitando a construção de categorias de análise a partir da interpretação dos dados empíricos, numa lógica que valoriza a especificidade das vivências e dos discursos dos assistentes sociais envolvidos na investigação. Paralelamente, a componente quantitativa da investigação visa sustentar a análise com dados objetivos e mensuráveis, contribuindo para a identificação de correlações e padrões que reforcem a consistência dos resultados obtidos. Esta dimensão quantitativa articula-se com o método dedutivo, partindo de uma estrutura teórica previamente definida, que permite relacionar os dados recolhidos com o conhecimento teórico já produzido nesta temática. A articulação entre estes dois métodos permite, assim, uma abordagem, em que a teoria e a prática se correlacionam, atendendo a que a estrutura teórica fornece o enquadramento conceptual necessário para a compreensão do fenómeno em estudo, enquanto os discursos dos profissionais oferecem uma leitura situada e contextualizada da realidade social, possibilitando uma análise mais rica e aprofundada.

Esta opção metodológica mista revela-se particularmente pertinente no campo do Serviço Social, onde a complexidade das problemáticas sociais exige uma abordagem plural, capaz de integrar diferentes níveis de análise e de valorizar tanto a dimensão objetiva e subjetiva da intervenção profissional. Neste sentido, o presente estudo reveste-se de uma natureza descritiva e exploratória. É descritivo na medida em que procura retratar as percepções, desafios, constrangimentos e potencialidades identificadas pelos técnicos relativamente à descentralização no domínio da ação social. Simultaneamente, é exploratório, dado que o fenómeno em estudo – nomeadamente, os impactos da transferência de competências nas práticas profissionais e na organização dos serviços sociais municipais – se apresenta ainda pouco analisado em profundidade no contexto científico português, em particular ao nível regional. Como referem Fortin (2009) e Flick (2005), os estudos descritivos e exploratórios são particularmente úteis em áreas onde o conhecimento ainda se encontra em fase de construção e onde os fenómenos sociais se revelam complexos, dinâmicos e em transformação, como é o caso da implementação de novas competências no domínio da ação social municipal.

3.5. Universo e amostra

O *universo da investigação* é constituído pelos assistentes sociais que exercem funções nos serviços de ação social dos onze municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), assim como os profissionais que, embora não desempenhando funções nas autarquias, integram as equipas protocolares que asseguram a operacionalização das competências descentralizadas no domínio da ação social. Referimo-nos assim, a um total de 49 profissionais.

Num primeiro momento foi recolhida informação exploratória, junto dos onze municípios, no sentido de identificar o número de assistentes sociais que desempenhavam funções no serviço de Ação Social Municipal anteriormente à transferência de competências; o número de profissionais que existem atualmente, a indicação dos que desempenham funções diretamente relacionadas com a transferência de competências na esfera social, assim como o número de profissionais que integram equipas protocolares. A análise da tabela 3 apresenta a sua distribuição nas diferentes categorias, considerando que cada valor percentual representa a proporção de profissionais de cada município em relação ao total da CIMT para essa categoria.

Tabela 3 – *Assistentes Sociais nas Divisões/Departamentos de Ação Social*

Municípios	Pré-transferência		Pós-transferência		Com funções		Equipas protocolares	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Abrantes	6	25	9	24	6	22	2	18
Alcanena	2	8	3	8	3	11	0	0
Constância	1	4	2	5	2	7	0	0
Entroncamento	2	8	5	13	3	11	2	18
Ferreira do Zêzere	1	4	1	3	1	4	0	0
Mação	2	8	2	5	2	7	0	0
Ourém	5	21	7	18	3	11	0	0
Sardoal	1	4	2	5	2	7	0	0
Tomar	2	8	5	13	3	11	0	0
Torres Novas	1	4	1	3	1	4	5	45
Vila Nova da Barquinha	1	4	1	3	1	4	2	18
Total	24	100%	38	100%	27	100%	11	100%

Fonte: Elaboração própria, 2025.

No momento prévio à descentralização, verificava-se uma concentração de profissionais em municípios como Abrantes (25%) e Ourém (21%), contrastando com territórios como Constância, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha, que dispunham apenas de um técnico (4%). No período pós-transferência, observou-se um reforço significativo em municípios como Abrantes (24%), Entroncamento (13%) e Tomar (13%), no entanto, quatro municípios (Ferreira do Zêzere, Mação, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha) não reforçaram os seus quadros técnicos. Atente-se ainda ao facto de que, na região do Médio Tejo, quatro autarquias (Abrantes, Entroncamento, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha) adotaram um modelo organizacional misto, cuja operacionalização das competências transferidas é efetuada, conjuntamente, entre o município e IPSS's locais. Constatou-se ainda que destes, só Abrantes e Torres Novas reforçaram a Equipa Técnica. Por fim, e no que concerne à afetação do número de profissionais às funções transferidas com a descentralização, verificamos que a autarquia de Abrantes lidera esta afetação ($n=6$ técnicos), seguindo-se os municípios de Alcanena, Entroncamento, Ourém, e Tomar com 11% dos técnicos a terem um envolvimento direto da sua prática profissional, com as novas tarefas exigidas no âmbito deste processo.

Esta recolha da informação permitiu proceder à caracterização do número de assistentes sociais integrados nas Divisões ou Departamentos de Ação Social das autarquias em análise. Existem nestes municípios outros profissionais com formações técnicas distintas, que assumem um papel ativo na dinâmica destes serviços e no próprio processo de descentralização. Contudo, considerando que o foco deste estudo incide especificamente sobre os profissionais de Serviço Social, os restantes técnicos não foram incluídos na caracterização nem na recolha de dados, por se afastarem do objeto de investigação definido. Esta delimitação visa assegurar a consistência metodológica e a profundidade analítica centrada na realidade profissional dos assistentes sociais neste novo enquadramento institucional.

A *definição da amostra* no presente estudo foi orientada pelo objeto de investigação, centrado na análise da transferência de competências no domínio da ação social para a esfera municipal. Neste sentido, o critério adotado para a seleção da amostra passou por incluir somente os profissionais cuja atuação pressupõe uma ligação com esta realidade, de modo a assegurar a pertinência, a relevância e a consistência dos dados a recolher.

Assim sendo, a amostra inclui os assistentes sociais: (i) dos quadros técnicos dos municípios, com funções permanentes e formais de planeamento, implementação e avaliação das respostas sociais decorrentes da descentralização administrativa; (ii) a desenvolverem a

sua atividade em equipas protocolares²³ ou em estruturas colaborativas formalmente constituídas no âmbito da execução das competências transferidas.

Ao considerar simultaneamente os assistentes sociais dos quadros municipais e os profissionais integrados em equipas protocolares, assegura-se uma visão abrangente e representativa do processo de transferência de competências. Tal opção metodológica permite, igualmente, captar diferentes perspetivas profissionais, tanto do ponto de vista da gestão institucional como da prática colaborativa em rede, convergindo para uma análise mais completa da intervenção social no contexto da administração local.

Considerando a natureza do estudo e a dimensão reduzida do universo, optou-se por uma **amostragem por conveniência**, procurando abranger os 38 profissionais afetos a esta área social nos distintos municípios.²⁴ Esta opção justifica-se pela intenção de obter um retrato alargado e representativo da realidade da região, garantindo o máximo de abrangência e diversidade de perspetivas. A amostragem por conveniência, como discutido por Etikan, Musa e Alkassim (2015), é amplamente utilizada em pesquisas exploratórias considerando o seu aspeto prático e eficiência, embora seja importante reconhecer as suas limitações em termos de representatividade. Implica que a seleção dos participantes ocorra por meio de circunstâncias ou motivos específicos, facilitando a composição do grupo de forma mais acessível (Vilelas, 2022). A amostragem por conveniência é caracterizada pela seleção de participantes com base na sua disponibilidade e acessibilidade. Este tipo de amostragem tem como inconveniente não garantir que seja representativa da realidade, pelo que os resultados desta só se aplicam a ela própria. Normalmente, recorre-se a este método em situações em que é mais importante captar ideias gerais e identificar aspetos críticos, de modo rápido, fácil e sem grandes custos (Sousa & Baptista, 2011). Sendo um estudo exploratório e descritivo, optou-se assim por uma amostragem não probabilística, por conveniência, que permite recolher as experiências dos profissionais atendendo às diferentes zonas territoriais.

²³ Estas equipas assumem um papel fundamental na articulação entre as autarquias e outras entidades do território, contribuindo também para uma resposta integrada e eficaz às necessidades sociais das populações.

²⁴ Os municípios de Torres Novas e Entroncamento contratualizaram com as mesmas IPSS's a execução e acompanhamento das atividades no âmbito do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social e do Rendimento Social de Inserção. Por conseguinte, os profissionais identificados em cada um destes municípios correspondem ao mesmo grupo de técnicos, o que implica uma sobreposição na contabilização dos participantes. Assim, a amostra efetiva da presente investigação corresponde a 36 assistentes sociais, considerando que dos 11 questionários inicialmente previstos para os técnicos integrados nas equipas protocolares, apenas serão recolhidas nove respostas válidas, ajustando-se, deste modo, o número total de participantes considerados na análise.

3.6 Técnicas e procedimentos de recolha e tratamento de dados

No âmbito da presente investigação, a definição das técnicas de recolha de dados teve em consideração a natureza do objeto de estudo e os objetivos delineados. Reconhecendo que o desenvolvimento da pesquisa empírica requer a utilização de métodos e técnicas adequadas, e que o método de investigação orienta e fundamenta essas escolhas, optou-se por conjugar três técnicas complementares: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o inquérito por questionário. Esta combinação metodológica visa garantir uma compreensão abrangente do fenómeno em análise, articulando a fundamentação teórica com a realidade empírica observada.

Posteriormente, o instrumento de recolha de dados adotado foi o inquérito por questionário. Segundo Hill (2014), a elaboração de um questionário exige várias decisões por parte do investigador no que se refere à elaboração e organização das questões, à escolha da redação das opções de resposta, ao formato e método de aplicação do questionário, e ainda à introdução e explicação da pesquisa.

Na construção do questionário podem ser utilizados dois tipos de questões: abertas ou fechadas. Nas questões abertas não são dadas opções de resposta e os inquiridos respondem de forma livre; nas questões fechadas são dadas opções de resposta em que os inquiridos têm de escolher uma (ou mais) das opções que são apresentadas. Os questionários podem ser de três tipos: abertos, fechados ou mistos, consoante sejam constituídos por questões abertas, fechadas ou por ambas, respetivamente. Nos questionários mistos, embora sejam dadas opções de resposta (questões fechadas), também é dada a possibilidade de os inquiridos responderem abertamente à questão ou complementarem a resposta dando uma justificação ou apresentando uma sugestão (Santos e Henriques, 2021). Neste caso, a escolha recaiu na construção de um questionário misto, com questões fechadas e questões abertas, para permitir a expressão de perceções individuais não captadas nas opções pré-definidas.

Construído com base na revisão da literatura anteriormente efetuada, o questionário²⁵, constituído por 29 questões de índole mista, organiza-se em cinco secções:

1. Caracterização sociodemográfica e profissional dos inquiridos;
2. Perceções sobre o processo de transferência de competências;
3. Potencialidade do processo de descentralização para o território local;
4. Desafios e Constrangimentos na implementação das competências transferidas,

²⁵ Cf. Apêndice I.

5. Perceção sobre as mudanças no exercício profissional, decorrentes da descentralização.

O questionário foi disponibilizado em formato digital, através da plataforma online Google Forms, de modo a facilitar o acesso e a participação dos profissionais dos diferentes municípios abrangidos, garantindo ainda o anonimato e a proteção dos dados pessoais dos participantes. A recolha de dados foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2025, mediante o envio de um link de acesso ao formulário online, acompanhado de uma breve explicação sobre os objetivos do estudo e o tempo estimado de resposta. Todos os participantes foram ainda devidamente informados sobre o caráter voluntário da participação, a confidencialidade das respostas e o respeito pelos princípios éticos da investigação. Foi solicitada a leitura e aceitação de um termo de consentimento informado, apresentado no início do questionário.

Na vertente quantitativa, os dados foram organizados e codificados utilizando os softwares Excel, e Julius IA., o que permitiu a realização de análises estatísticas descritivas (frequências, médias, desvios-padrão) e, sempre que pertinente, inferenciais, com o objetivo de identificar padrões, relações e tendências nas perceções dos/as assistentes sociais sobre a descentralização de funções sociais para os municípios. Já na vertente qualitativa, recorreu-se à técnica de análise de conteúdo temática, com o intuito de identificar categorias e subcategorias emergentes das respostas às perguntas abertas. Este processo foi realizado de forma sistemática, assegurando a fiabilidade da codificação e a coerência na interpretação dos dados.

3.7. Considerações éticas

O princípio de participação em qualquer investigação requer uma decisão informada, livre e esclarecida sobre a investigação. Como tal, nos termos do Art. 13º do RGPD, existindo a possibilidade, ainda que remota, de identificação dos indivíduos através dos dados recolhidos, foi solicitado aos participantes o seu Consentimento Informado para recolha dos dados de caracterização sociodemográfica da amostra, aquando da sua participação. Este consentimento foi solicitado sob a forma de pergunta obrigatória no questionário, sem o qual, não era permitido ao inquirido avançar no questionário e explica que a participação do estudo é voluntária, anónima e confidencial, podendo cada participante desistir a qualquer momento.

A ética neste estudo está ainda presente na rigorosa explicitação das fontes utilizadas e na autenticidade na redação dos resultados obtidos e nas conclusões finais, bem como no

pedido de apreciação de projeto de investigação/estudo submetido à Comissão de Ética do Instituto Superior Miguel Torga, com o número de processo CE-P68-25 e aprovado em 17 de outubro de 2025.

CAPÍTULO IV – Tratamento e Interpretação dos Resultados Obtidos

No presente capítulo apresenta-se a análise dos dados recolhidos no âmbito do estudo sobre as perceções dos assistentes sociais relativamente à transferência de competências para os municípios na CIM do Médio Tejo. Esta secção reveste-se de relevância central na estrutura da dissertação, pois aprofunda a compreensão dos impactos, desafios e potencialidades decorrentes do novo modelo de ação social autárquica, na perspetiva dos assistentes sociais que participaram neste estudo.

Conforme preconizado por Bardin (2011), a análise de conteúdo constitui-se como um processo sistemático e rigoroso, estruturado em três fases interdependentes: (i) *pré-análise*, (ii) *exploração do material e tratamento dos resultados*, (iii) *inferência e interpretação*. A fase inicial, designada por pré-análise, visa a organização criteriosa do corpus, assegurando as condições necessárias para uma análise consistente²⁶. A segunda fase, *exploração do material*, consiste na categorização e sistematização das dimensões analíticas, permitindo uma descrição aprofundada e sustentada pelos referenciais teóricos estabelecidos. Trata-se de um momento de elevada densidade interpretativa, no qual se operacionalizam os pressupostos metodológicos delineados (Bardin, 2011). Por último, a fase de *tratamento dos resultados* implica a análise crítica e reflexiva dos dados, com vista à produção de inferências significativas e à construção de interpretações que contribuam para a compreensão aprofundada do fenómeno em estudo. Este enquadramento metodológico constitui a base sobre a qual se desenvolve a análise subsequente, garantindo rigor científico e coerência interpretativa na apresentação dos resultados.

A análise e interpretação dos resultados, está estruturada de acordo com as secções do questionário, incidindo nas seguintes dimensões: *caracterização sociodemográfica e profissional dos participantes*; *perceções relativamente ao processo de transferência de competências*; *potencialidades associadas ao novo modelo*; *desafios e constrangimentos identificados pelos profissionais*; e *alterações sentidas no exercício das funções profissionais*²⁷. No decurso da análise cruzam-se métodos quantitativos e qualitativos,

²⁶ Esta etapa compreende quatro momentos fundamentais: (i) **leitura flutuante**, que representa o primeiro contacto exploratório com os documentos que servirão de base à investigação; (ii) **seleção do material**, mediante critérios previamente definidos, garantindo a relevância e adequação dos documentos; (iii) **formulação das hipóteses e objetivos**, que orientam o percurso analítico; e (iv) **definição dos indicadores**, através da identificação de unidades de sentido nos textos selecionados

²⁷ Cada dimensão é examinada de modo integrado, cruzando-se variáveis sociodemográficas, institucionais e profissionais (idade, género, experiência profissional, município, função) com os posicionamentos e perceções sobre a descentralização, mudanças nos contextos laborais e obstáculos, quer organizacionais, quer técnicos.

combinando frequências, aplicação de escalas de concordância e cruzamento de variáveis, bem como com a análise de conteúdo das respostas abertas. Esta estratégia possibilita explorar relações significativas, como o impacto da experiência profissional e do tipo de entidade empregadora nas percepções dos desafios e potencialidades do processo, assim como da adequação dos recursos municipais a este novo contexto de intervenção comunitária. A abordagem adotada permite ainda identificar tendências e dinâmicas diferenciadas entre municípios, estimulando uma leitura crítica sobre o impacto da transferência de competências no quotidiano profissional. O diálogo entre dados quantitativos e qualitativos fundamenta a identificação de potencialidades comuns, assim como de fragilidades estruturais, servindo de base à formulação das recomendações finais identificadas pelos participantes e ao aprofundamento da investigação ao nível do Serviço Social autárquico., neste domínio.

Das 36 respostas esperadas, apenas se obtiveram 21, pese embora se tenha recorrido a diversas estratégias para solicitar a colaboração dos técnicos dos 11 municípios envolvidos nesta investigação, nomeadamente, envio de email's e reforço dos mesmos por diversas ocasiões, bem como de contacto telefónico direto com os vários municípios.

4.1 Caracterização sociodemográfica e profissional dos participantes

A análise detalhada dos dados relativos à caracterização sociodemográfica e profissional dos participantes evidencia o perfil global dos assistentes sociais inquiridos no presente estudo, fornecendo bases empíricas para a interpretação das percepções face à transferência de competências no contexto municipal.

Como podemos observar na tabela 4, a amostra é composta por 21 participantes, com **idades** compreendidas entre os 25 e os 55 anos, destacando-se uma média de 41,9 anos. Os quartis demonstram que 25% têm até 40 anos, enquanto 75% apresentam até 55 anos, sugerindo uma maioria com experiência significativa no setor.

Tabela 4 – Dados Sociodemográficos (n=21)

	n	%
Idade		
25- 35 anos	5	24
36- 46 anos	12	57
≥ 47 anos	4	19
Género		
Feminino	19	90
Masculino	2	10
Estado Civil		
Solteiro/a	6	29
Casado/a	12	57
União de Facto	3	14

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à **distribuição de género**, observa-se uma predominância feminina expressiva ($n=19$), face a 2 elementos do sexo masculino e no que respeita ao **estado civil**, verifica-se que 12 participantes são casados, 6 solteiros e 3 em união de facto.

Os resultados relativos às **habilitações académicas**, retratados na tabela infra, revelam que a maioria possui licenciatura ($n=14$), seguindo-se pós-graduação ($n=5$) e mestrado ($n=2$). Estes dados refletem uma qualificação académica sólida, exigível para o desempenho das funções técnicas no setor social.

Tabela 5– Caracterização Profissional (n=21)

	n	%
Formação Académica		
Licenciatura	14	67
Pós-Graduação	5	23
Mestrado	2	10
Nº de Anos de Experiência Profissional na área		
Menos de 2	2	10
2 a 5 anos	3	14
6 a 10 anos	3	14
11 a 20 anos	8	38
Mais de 20 anos	5	24
Município onde exerce funções		
Abrantes	3	14

Alcanena	2	10
Constância	2	10
Entroncamento	3	14
Ferreira do Zêzere	1	4
Mação	0	0
Ourém	3	14
Sardoal	0	0
Tomar	3	14
Torres Novas	2	10
Vila Nova da Barquinha	2	10
Função Desempenhada		
Técnico Superior	18	86
Coordenador/Responsável de Serviço	2	10
Dirigente	1	4
Entidade onde desempenha funções		
Autarquia	18	86
IPSS	3	14

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente à **experiência profissional** na área social, os dados evidenciam que a categoria “11 a 20 anos” é a mais representada ($n=8$), seguindo-se dos profissionais com mais de 20 anos de experiência ($n=5$). Por fim, um número mais reduzido, mas relevante, de profissionais integra as categorias com menor tempo de experiência: “2 a 5 anos” ($n=3$) e “menos de 2 anos” ($n=2$), refletindo a entrada recente de novos elementos no campo de intervenção social.

No que concerne ao **Município onde exercem funções**, os participantes distribuem-se por diferentes municípios da CIM do Médio Tejo, sendo Tomar, Ourém, Entroncamento e Abrantes os concelhos com maior representação ($n=3$ cada). Existem ainda participantes de Constância, Vila Nova da Barquinha, Alcanena, Torres Novas (2 cada) e Ferreira do Zêzere ($n=1$). Infelizmente, e pese embora as diferentes tentativas de sensibilização para a participação no estudo, não se obtiveram quaisquer respostas dos municípios de Mação e Sardoal.

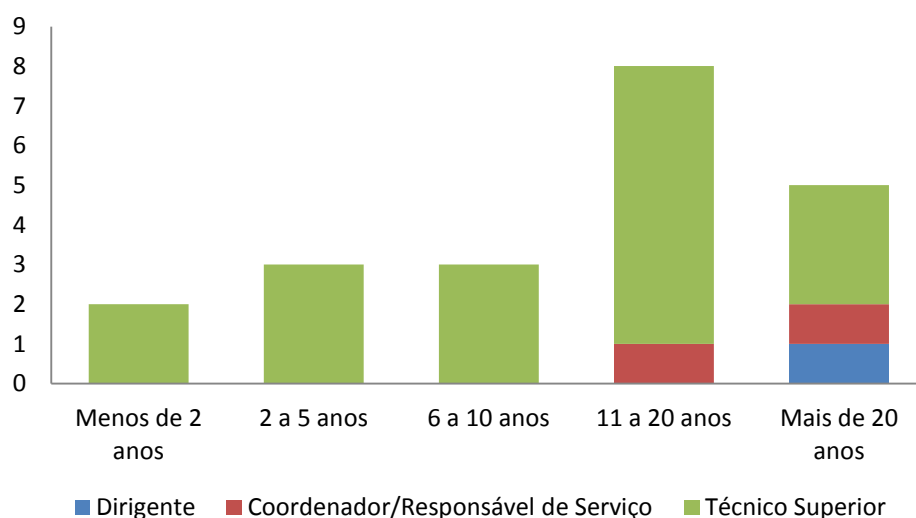
A grande maioria dos inquiridos desempenha **funções** de Técnico Superior ($n=18$), enquanto os cargos de coordenação ou chefia são menos numerosos ($n=2$ coordenadores/responsáveis de serviço e $n=1$ dirigente).

Por fim, a análise demonstra um predomínio de assistentes sociais a exercerem funções em autarquias ($n=18$), estando apenas 3 vinculados a IPSS. Este dado reflete, no

período em análise, a centralidade da administração local no âmbito da ação social, sendo possível concluir que a maioria dos municípios do Médio Tejo assumiu, integralmente, as competências na esfera social, pese embora a relevância das parcerias com o setor solidário.

No cruzamento das variáveis, **anos de experiência vs função desempenhada**, retratado na figura 2 é possível apurar que os profissionais que desempenham cargos de chefia/coordenação apresentam 20 ou mais anos de experiência na função, demonstrando que existe uma ligação clara entre o tempo de experiência e o acesso a cargos de liderança.

Figura 2 – Relação entre Experiência Profissional e Função Desempenhada (n=21)

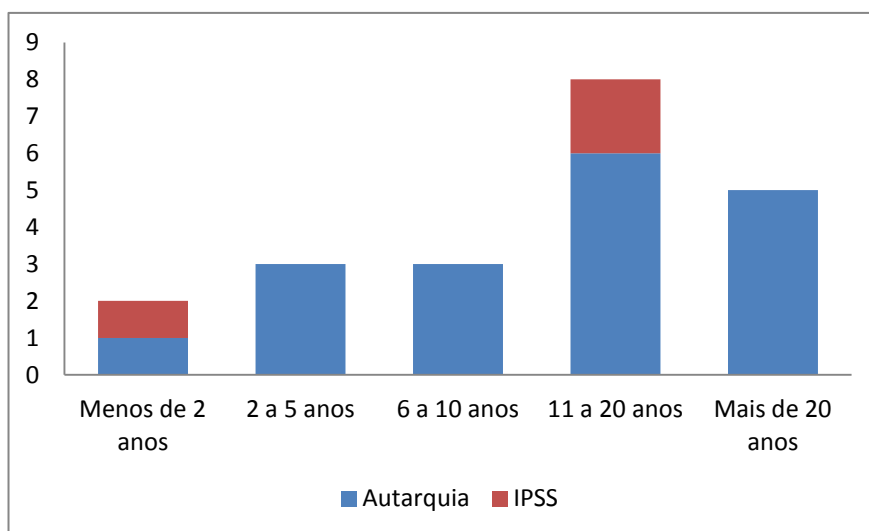


Fonte: Elaboração própria.

Os assistentes sociais com duas décadas, ou mais de prática, acumulam não só conhecimento técnico, mas também uma compreensão profunda dos desafios e dinâmicas da função.

No que concerne à relação entre **experiência profissional vs entidade empregadora**, retratada na figura 3, é possível confirmar que os profissionais inquiridos estão, maioritariamente, vinculados às autarquias, em detrimento das IPSS

Figura 3 – Relação entre Experiência Profissional e o Tipo de Entidade (n=21)



Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar na análise das figuras 2 e 3 a distribuição dos participantes em função dos anos de experiência profissional, função desempenhada e tipo de entidade empregadora evidencia padrões consistentes que ajudam a compreender a estrutura socioprofissional dos assistentes sociais que participaram nesta investigação. Verifica-se uma clara predominância de profissionais a exercer funções em autarquias locais, independentemente do escalão de experiência profissional, o que confirma o papel central destas entidades na integração de assistentes sociais nesta esfera de atuação.

Nos escalões de 11 a 20 anos e mais de 20 anos de experiência concentra-se a maior parte dos participantes, sendo que nestes grupos predominam os profissionais que desempenham funções de Técnico Superior, seguidos por um número mais reduzido em funções de coordenação e direção. É de salientar que os cargos de Dirigente e de Coordenador/Responsável de Serviço se encontram exclusivamente associados a assistentes sociais com mais de 20 anos de experiência, todos ao serviço de autarquias, o que revela uma correlação direta entre experiência profissional acumulada e a assunção de cargos de responsabilidade. Nos escalões de menor experiência (menos de 2 anos e 2 a 5 anos), verifica-se que a totalidade dos participantes desempenha funções técnicas, maioritariamente em autarquias, embora se registre a presença de alguns profissionais em IPSS, nomeadamente nos escalões de menos de 2 anos e de 11 a 20 anos. Este dado evidencia que o setor solidário continua a integrar assistentes sociais, sobretudo em funções operacionais, ainda que em número significativamente inferior ao setor público local. Estes resultados corroboram a ideia de que a estrutura de intervenção social local assenta predominantemente nas autarquias, com

um corpo técnico fortemente consolidado e uma hierarquização interna associada ao tempo de serviço e à progressão dentro da organização. As IPSS mantêm, assim, um papel complementar, centrado sobretudo na execução direta de respostas sociais.

4.2 Perceções sobre o processo de transferência de competências

Neste ponto, é nossa intenção analisar o modo como os assistentes sociais que participaram no estudo, percecionam os diferentes fatores mediadores do processo de descentralização, designadamente (i) a *influência dos recursos humanos e materiais*, (ii) o *grau de envolvimento dos órgãos executivos*, (iii) o *modelo organizacional adotado pelas diferentes autarquias* e (iv) o *impacto da descentralização nas dinâmicas de articulação entre os diversos atores do setor social*.

Recursos Humanos e Materiais

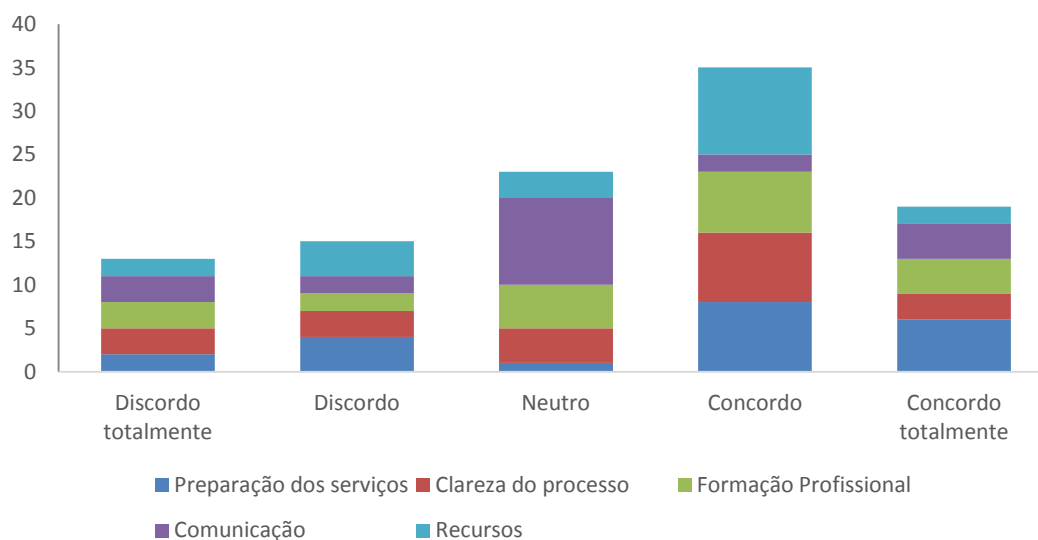
Quanto à perceção dos profissionais sobre a influência de recursos humanos e materiais, as dimensões analisadas incluíram: preparação dos serviços, clareza do processo de transição, formação recebida, reforço da comunicação interna e adequação dos recursos humanos e financeiros, tendo sido recolhidas através da aplicação de uma escala de Likert de 1 a 5, onde 1 corresponde a “Discordo totalmente” e 5 a “Concordo totalmente”²⁸

A figura 4, permite avaliar o ponto de vista dos participantes, sendo possível concluir uma tendência positiva nas perceções dos técnicos relativamente a este processo.

A dimensão que analisa a **preparação dos serviços** obteve uma distribuição relativamente equilibrada, com 38% dos participantes a indicar “Concordo” e 29% “Concordo totalmente”. No entanto, 29% expressaram discordância (19% “Discordo” e 10% “Discordo totalmente”), e 5% mantiveram uma posição neutra. Estes dados sugerem que, embora exista uma perceção moderadamente positiva, há uma parcela significativa de assistentes sociais que considera que os serviços não estavam devidamente preparados para receber as novas competências.

²⁸ Criada em 1932, esta técnica consiste na apresentação de uma série de proposições, de modo a que o inquirido possa indicar o grau de concordância ou de discordância em relação a uma série de proposições (fechadas), que dizem respeito a ele próprio, a outros indivíduos, a atividades diversas, instituições ou situações diversas (Sá et al, 2021, p. 24). Neste estudo em particular, foi, maioritariamente, utilizada uma escala de concordância, de 5 níveis de avaliação, compreendidas entre “discordo totalmente” e “concordo totalmente”.

Figura 4 – Influência dos Recursos Humanos e Materiais (n=21)



Fonte: Elaboração própria.

No que concerne à **clareza do processo**, esta dimensão foi avaliada positivamente por 52% dos participantes, enquanto 28% expressaram discordância. A percentagem de respostas neutras foi de 19%, o que indica alguma ambiguidade ao nível da comunicação institucional, nomeadamente entre diferentes departamentos e estruturas envolvidas neste processo de descentralização. No seu artigo de opinião, Pedroso (2025) aborda diretamente as dificuldades na materialização da transferência, indicando a falta de clareza nas responsabilidades como um obstáculo:

Os municípios receberam competências de atendimento e acompanhamento social, de coordenação da rede social, no desenvolvimento de instrumentos estratégicos e de planeamento e de programas. [...] Contudo, o processo tarda em consumir-se efetivamente no terreno. Em matéria de atendimento e acompanhamento social, os dados apontam para que muitos processos familiares permaneçam, de facto, nas mãos do Instituto da Segurança Social e que há ainda dúvidas sobre quem deve acompanhar certos grupos vulneráveis (2025, n.p).

A **comunicação interna** surge como uma das dimensões menos valorizadas: apenas 29% dos inquiridos concordaram ou concordaram totalmente com a sua eficácia. Em sentido oposto, 24% manifestaram discordância e 48% mantiveram-se neutros, revelando fragilidades nos canais e fluxos de comunicação entre serviços, fatores que podem limitar a articulação e a coesão das equipas de trabalho. Gonçalves, Aliste e Gerry (2012), autores de um estudo

sociológico comparativo, entre Portugal e Espanha, sobre descentralização e governança, identificam como uma das limitações do modelo português o facto de nem sempre, os dirigentes que representam os atores no CLAS, levarem as decisões ao conhecimento das chefias das respetivas estruturas de origem, confirmando esta perceção dos assistentes sociais inquiridos. Também, Leandra Rodrigues²⁹, no encontro da região Norte, confirma esta perceção, referido que no seu município, “o GAAF (Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família) não se sentiu ouvido e que este sentimento é generalizado pelas IPSS, pelos técnicos e dirigentes” (EAPN, 2024, p.19).

No que se refere à **formação** dirigida aos profissionais, 52% dos participantes consideram-na adequada, enquanto 24% adotaram uma posição neutra e outros 24% expressaram discordância. Este padrão evidencia a persistência de lacunas na capacitação técnica das equipas, suscetíveis de comprometer a eficácia na implementação das novas competências atribuídas. Rodrigues (2021) enfatiza que a capacitação do capital humano é essencial para que as autarquias possam assumir novas competências de forma eficaz, alertando para os riscos de uma transferência meramente formal sem o devido investimento em formação. De forma convergente, Gonçalves & Ferreira (2023) apontam que a tensão entre inovação local e limitações estruturais dos municípios exige não apenas reforço da formação técnica, mas também desenvolvimento da capacidade crítica dos assistentes sociais, para garantir respostas adequadas às especificidades territoriais.

Relativamente à **adequação dos recursos disponíveis**, tanto humanos como financeiros, embora a maioria dos participantes (58%) reconheça algum esforço na disponibilização de meios, os dados apontam para limitações ainda expressivas, identificadas por 43% dos inquiridos, dos quais 29% manifestaram discordância e 14% assumiram uma posição neutra.

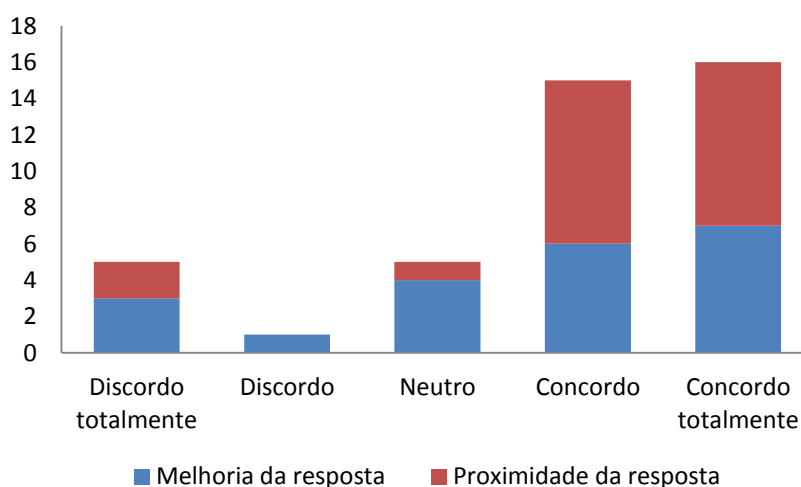
Paralelamente, também a **melhoria e proximidade** da resposta locais, foram dimensões analisadas pelos assistentes sociais, conforme se observa na figura 5, sendo fatores amplamente valorizados por este processo descentralizador.

Apesar das dificuldades, os inquiridos reconhecem avanços na **capacidade de resposta** dos municípios, sendo esta evidência retratada pelo facto de 62% dos assistentes

²⁹ Coordenadora Geral do Gabinete de Atendimento à Família de Viana do Castelo, presente no encontro da Região Norte. Em 2024, a EAPN, promoveu 3 webinars de âmbito regional, dando continuidade ao processo de acompanhamento de toda esta transformação estrutural na área da economia social e da intervenção social, iniciado com os Encontros Regionais de 2022. Estes novos “encontros” reuniram um conjunto de oradores convidados, representantes de municípios e representantes de entidades de economia social, cujos contributos auxiliam no aprofundamento dos desafios e potencialidades do processo de descentralização.

sociais considerarem que este novo modelo de funcionamento, melhorou significativamente a atuação e eficácia da intervenção social municipal.

Figura 5 – Melhoria e Proximidade da resposta (n=21)



Fonte: Elaboração própria.

Alinhada com este eixo analítico, encontra-se a **proximidade de resposta às necessidades da população**, sendo esta confirmada por 86% dos inquiridos, o que reforça a ideia de a territorialização da intervenção social ser valorizada pelos profissionais como um fator de eficácia. Com efeito, um dos principais objetivos do processo descentralizador, é dotar o poder local de todos os instrumentos necessários para, de forma ágil e concreta, contribuir para a resolução dos principais problemas das populações, traduzindo-se numa resposta mais eficiente à comunidade, por força desta proximidade, situação que se confirma pela voz dos inquiridos. Conforme sublinhado por Teles (2021) a descentralização em Portugal pretende aproximar os serviços das populações, reforçando a autonomia local e a capacidade de resposta às necessidades específicas do território.

Em suma, a **análise cruzada** das dimensões examinadas revela uma correlação entre a percepção de **proximidade** e a **melhoria da resposta social**, sugerindo que os profissionais valorizam a capacidade de intervenção local como um fator determinante para a eficácia deste processo de descentralização. Por outro lado, as dimensões **preparação, formação e comunicação** apresentam níveis mais baixos de concordância, o que indica que os processos internos de transição e capacitação não acompanharam, de forma adequada, a transferência formal das competências³⁰. Consequentemente, a opinião dos participantes indica a

³⁰ A Comissão Independente para a Descentralização (2019) recomendou o desenvolvimento de um programa de capacitação e inovação institucional para a descentralização e a desconcentração, envolvendo tanto as entidades

necessidade de investimentos em formação, planeamento e comunicação institucional. Estes elementos são apontados pela literatura como condições indispensáveis para consolidar os resultados positivos já observados na resposta social local, garantindo que a descentralização não se limite, apenas, a uma transferência administrativa, mas se traduza em melhoria efetiva da qualidade dos serviços.

No cruzamento do vínculo laboral com as perceções dos assistentes sociais, verificamos que os profissionais vinculados às autarquias apresentaram pontos de vista ligeiramente mais positivos (M=3,6) do que os vinculados a IPSS (M=3,3), podendo esta diferença estar relacionada com o maior envolvimento das autarquias na gestão do processo de descentralização. Verifica-se ainda que coordenadores e dirigentes demonstraram perceções mais críticas quanto à preparação dos serviços e à adequação dos recursos, com médias inferiores a 3,0 nestas dimensões. Por outro lado, os técnicos superiores tenderam a avaliar de forma mais positiva a melhoria da resposta social e a proximidade às necessidades locais, com médias superiores a 4,0 nestes itens. Esta diferença pode refletir a experiência direta dos profissionais com os utentes e a perceção de impacto imediato das mudanças.

Também a análise empírica das respostas dos assistentes sociais revela a influência que os recursos humanos e materiais têm face à capacidade de implementação das competências transferidas na área da ação social, revelando um consenso claro: a disponibilidade e a qualidade dos recursos são fatores determinantes para o sucesso da descentralização. A tabela seguinte sintetiza as suas perceções, agrupando-as em categorias temáticas principais, facilitando a análise de conteúdo.

Tabela 6 – Perceções sobre a influência de Recursos na Implementação das competências

Temática Principal	Descrição da Perceção	Exemplos de Citações dos Assistentes Sociais
1. Impacto Direto na Qualidade e Eficácia da Intervenção	A disponibilidade de recursos é um fator determinante que influencia diretamente a qualidade, a abrangência, a rapidez e a eficácia das respostas sociais. A falta de recursos compromete a atuação e o sucesso da descentralização.	“Os recursos humanos e materiais disponíveis no território são fatores determinantes para a capacidade de implementação das competências transferidas...”. “Sem recursos não há respostas”.
2. Recursos Humanos (Quantidade, Tempo e Qualificação)	Existe uma perceção de escassez de recursos humanos, o que leva à sobrecarga de trabalho e à impossibilidade de um acompanhamento adequado. É crucial ter tempo de afetação suficiente, profissionais	“(…) é necessário mais tempo de afetação, para que os Técnicos possam desenvolver uma intervenção social adequada a cada situação.” “quanto mais disponíveis e menos assoberbados de serviço estiverem os recursos humanos, mais

que executam como as que delegam. Na ótica desta Comissão, o desenvolvimento baseado na valorização do conhecimento exige a formação de recursos humanos até aos níveis mais avançados. Esta posição foi também recomendada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (2023), sugerindo a promoção de ações de capacitação para os municípios para clarificação de aspetos técnicos associados aos processos e ao reporte de informação.

	qualificados e, idealmente, equipas multidisciplinares.	facilmente se consegue adaptar e reajustar os recursos disponíveis a nível local, onde a criatividade e ativação de redes existentes torna o processo possível”.
3. Recursos Materiais e Logísticos	Os recursos materiais (infraestruturas, equipamentos, tecnologias) são essenciais para a operacionalização das ações. A sua adequação e disponibilidade garantem melhores condições para aplicar as competências e potenciar o impacto no território.	“...os recursos materiais como infraestruturas, equipamentos e tecnologias de apoio, desempenham um papel determinante na operacionalização das ações previstas.” “(...) garantem melhores condições para aplicar na prática as competências transferidas...”
4. Melhoria da Intervenção	A existência de mais recursos permite uma intervenção mais aprofundada, personalizada e focada na família. Facilita a partilha de tarefas e melhora a prática profissional.	“Existiria tempo para aprofundar conteúdos, melhorar a prática profissional...”
5. Desigualdade e Capacidade Local (Orçamento)	A capacidade de intervenção está ligada ao poder financeiro da autarquia, criando uma desigualdade entre municípios com orçamentos maiores (maior rácio populacional) e municípios mais pequenos.	(citação no corpo do texto)

Fonte: Elaboração própria.

Estes profissionais enfatizam que a **escassez de recursos humanos** é um dos principais constrangimentos. A perceção de que os recursos são “poucos para trabalhar o indivíduo no seu todo” e de que há uma sobrecarga de trabalho é recorrente. Um dos inquiridos expressa a frustração sentida pela profissão perante a expectativa dos parceiros:

existem vários recursos humanos no concelho, no entanto poucos para trabalhar o indivíduo no seu todo. Apenas uma área e muitas vezes o que reparo é que, colegas, entendem que ao encaminhar para o SAAS a situação ficou resolvida, como se nesta equipa não existissem dificuldades e como se tivéssemos uma 'varinha mágica'. Existe pouco o espírito do nosso problema...mas sim do vosso, quase com uma postura de desresponsabilidade.

Esta citação ilustra a pressão sobre as equipas, que se veem como insuficientes para responder à complexidade das situações. A maioria dos assistentes sociais estabelece uma relação de causalidade entre a dotação de meios e a eficácia da intervenção. Seguem-se alguns exemplos:

Se não houver recursos humanos e/ou materiais adequados ao território (geografia e população) não é possível exercer de forma adequada as competências que foram transferidas.

Os recursos humanos e materiais influenciam diretamente a implementação das competências transferidas: quando são suficientes e qualificados, permitem respostas sociais eficazes; quando são escassos, comprometem a qualidade da intervenção.

Outro aspeto relevante é a relação entre a dotação de recursos e a qualidade da intervenção. A existência de recursos adequados é vista como um potenciador da intervenção social, permitindo uma abordagem mais aprofundada e focada: “com mais recursos humanos e materiais disponíveis, maior será a abrangência da nossa intervenção no território e mais focada família a família.” A importância da equipa multidisciplinar é igualmente destacada como um recurso humano essencial para o aumento da eficácia, pois como refere um inquirido, “uma Equipa Multidisciplinar mais adequada promove o desenvolvimento de maior eficácia na intervenção com as famílias e desenvolvimento de competências. Recursos materiais insuficientes também limitam a intervenção da Equipa. Finalmente, a questão do financiamento e da dimensão da autarquia surge como um fator de influência na capacidade de resposta, pois “em autarquias com maiores orçamentos, provenientes do rácio populacional, com certeza estarão mais dotados de meios, do que autarquias mais pequenas e, por isso, terão maior capacidade de intervenção.”

Estes discursos dos assistentes sociais encontram eco na literatura académica sobre a descentralização e a gestão de recursos na Ação Social. De facto, o sucesso da descentralização, depende não apenas da transferência legal de competências, mas da transferência efetiva de capacidade institucional, que inclui recursos financeiros, humanos e logísticos. A mera transferência de responsabilidades sem a correspondente dotação de meios adequados é frequentemente identificada como uma das principais fragilidades do processo, conforme referido pela Ministra do Território e Coesão Social, em 2024, no seu discurso de encerramento do Encontro “Transferência de Competências Ação Social – Municípios”, no âmbito da comemoração do primeiro ano de descentralização de competências (Observador, 2024)³¹.

A par de tal cenário, a insuficiência de recursos humanos qualificados e a sobrecarga de trabalho são desafios que comprometem a qualidade da intervenção, tal como salientado por Boieiro (2021), ao abordar a complexidade da atuação dos assistentes sociais na implementação de políticas públicas. A intervenção do Serviço Social exige tempo e um rácio técnico/utente adequado para o desenvolvimento de um acompanhamento personalizado e aprofundado, fundamental para a promoção da mudança e do desenvolvimento de competências nas famílias. A necessidade de uma visão sistémica e de uma equipa multidisciplinar, mencionada pelos inquiridos, constitui também um princípio basilar do Serviço Social contemporâneo, uma vez que, a complexidade das problemáticas sociais exige

³¹ Vide <https://sl1nk.com/N7rYA>

a articulação de saberes e a mobilização de diversos recursos. Porém, esta realidade é dificultada pela falta de coordenação ou pela rigidez burocrática, aspetos que a descentralização deveria mitigar, mas que, na prática, e por força desta insuficiência de recursos pode estar a ser agravada.

Envolvimento dos órgãos executivos³²

A análise das respostas relativas à forma como a estrutura organizacional e os procedimentos internos do município favorecem ou dificultam a execução eficaz das novas competências, revela um posicionamento polarizado e, por vezes, ambivalente por parte dos assistentes sociais. A tabela 7 sintetiza a opinião daqueles, agrupando-as em categorias temáticas principais

Tabela 7 – Perceções sobre a influência da Estrutura Organizacional e dos Procedimentos Internos do Município

	Eixo de Análise	Descrição da Perceção	Exemplos de Citações dos Assistentes Sociais (Síntese)
Fator de Favorecimento	Gestão e Autonomia Técnica	Assegura uma gestão clara, articulada e eficiente dos processos, e promove a autonomia dos técnicos nos seus pareceres, facilitando a tomada de decisão.	“(…) permitem boa articulação com os parceiros e gestão dos apoios”
	Proximidade e Articulação	Promove a proximidade com a comunidade e a articulação de respostas e recursos já existentes no território, permitindo respostas mais ajustadas.	“(…) proximidade com a comunidade, permitindo respostas mais ajustadas.”
Fator Dificuldade	Burocracia e Procedimentos	A burocracia excessiva e os procedimentos internos lentos/pouco claros são o principal obstáculo à eficácia.	"Por vezes dificulta pois é uma estrutura com muitos procedimentos internos, o que por vezes atrasa a atuação."
	Hierarquia e Rigidez	A hierarquia e a rigidez administrativa dentro da autarquia são vistas como constrangimentos que dificultam a comunicação, atrasam o desenvolvimento de procedimentos e podem ser associadas a uma falta de visão estratégica para a área social.	“Por vezes a existência de hierarquias e de demasiada burocracia, dificulta a comunicação e atrasa o desenvolvimento de procedimentos...”
Fator Ambíguo	Favorece e Dificulta	A estrutura organizacional é percebida como tendo um duplo impacto, favorecendo em alguns aspetos e dificultando noutros.	“As duas coisas”

Fonte: Elaboração Própria.

³² Estrutura organizacional e procedimentos internos.

Uma parte significativa dos inquiridos reconhece que a estrutura municipal favorece a execução destas competências, considerando as “respostas e recursos já existentes”, mas também pelo facto de já terem “conhecimento dos procedimentos existentes”. Outros elementos destacam a melhoria na gestão pois “asseguram uma gestão clara, articulada e eficiente dos processos, facilitando a tomada de decisão e a resposta às necessidades da comunidade”. Como aspeto positivo, é também identificada a autonomia técnica dos assistentes sociais, considerando que “favorecem a execução eficaz das competências, porque promovem a autonomia dos Técnicos no que diz respeito aos seus pareceres [por forma a que] se reúnem esforços no sentido de promover a intervenção adequada a cada família”. Esta posição ressaltou também nos Webinars promovidos pela EAPN em 2024, onde os atores presentes defendem que a descentralização só é eficaz quando associada à capacitação técnica e à autonomia operacional dos serviços sociais municipais, permitindo respostas integradas e territorialmente ajustadas.

A perceção da proximidade constitui-se também como um fator de eficácia dos órgãos executivos, sendo detalhada por um dos inquiridos: “a estrutura organizacional e os procedimentos internos do Município favorecem a execução das novas competências ao promoverem a proximidade com a comunidade”. Como refere Cardoso (2013), o desenvolvimento local exige articulação entre atores locais e uma intervenção próxima da comunidade, e a autarquia, como instância mais próxima, tem um papel central nessa mediação.

Em contrapartida, a burocracia e a rigidez administrativa são apontadas como os principais obstáculos à eficácia da intervenção social, constituindo o cerne da dificuldade sentida pelos profissionais. A especificidade da Ação Social, caracterizada pela necessidade de respostas céleres e adaptáveis, entra frequentemente em conflito com a morosidade dos procedimentos administrativos e com a estrutura hierarquizada das autarquias locais. Como refere uma das assistentes sociais: “existe muita burocracia e a ação social não se compadece com tanto procedimento, quando na maioria das vezes a resposta tem de ser dada de forma célere”. Esta perspetiva é corroborada por outra Técnica, que reforça a ideia de que “os processos internos são muito burocráticos”, o que limita a capacidade de resposta das equipas técnicas perante situações de urgência social. A rigidez organizacional é também associada à estrutura hierárquica e à ausência de uma visão estratégica para a área social, aspetos que condicionam a autonomia técnica e a eficácia da execução das novas competências: “acaba por dificultar devido à hierarquia existente a nível do poder local/autarquias”, enquanto outra acrescenta que “não existe uma visão e planeamento para a área social”. Estas observações

indicam que a verticalidade das decisões e a falta de planeamento integrado constituem fatores comprometedores da operacionalização eficaz das políticas sociais descentralizadas, conforme concluído no estudo de Rodrigues (2024), onde os profissionais sinalizaram que o poder político local (órgão executivo), não procura auscultar ou envolver os técnicos em questões de gestão financeira dos serviços de ação social locais, sendo apenas os dirigentes informados destas questões³³.

No entanto, algumas respostas revelam ambiguidade quanto à estrutura municipal, reconhecendo, simultaneamente, as suas potencialidades e limitações: “favorecem a maior capacidade de reunir recursos, mas dificulta a parte do peso institucional e burocrático” evidenciando uma tensão entre a disponibilidade de meios e a rigidez dos procedimentos³⁴. Esta dualidade sugere que a estrutura municipal pode simultaneamente constituir um suporte organizativo e um fator limitador da prática profissional³⁵, dependendo da forma como as normas e processos são aplicados.

Em síntese, o discurso dos assistentes sociais revela que a estrutura organizacional e os procedimentos internos do município são paradoxais, atuando simultaneamente como facilitadores e como obstáculos à execução das novas competências. Por um lado, a estrutura municipal favorece a intervenção através da proximidade e da articulação de recursos. Por outro lado, a burocracia excessiva e a rigidez hierárquica representam um constrangimento significativo que atrasa a atuação e compromete a eficácia, especialmente em situações que exigem uma resposta rápida. Para otimizar o processo de descentralização, é fundamental que os municípios redesenhem os procedimentos por forma a minimizar a burocracia, garantindo que a estrutura administrativa é suporte efetivo e não um obstáculo à intervenção social que exige celeridade e flexibilidade (EAPN, 2023).

³³ Também no estudo de Gonçalves (2024), os principais constrangimentos identificados incluíam a falta de recursos imediatos para emergências sociais, a burocratização excessiva e a dissonância entre a teoria da descentralização e a sua prática efetiva, questões também partilhadas pelos profissionais que colaboraram nesta investigação.

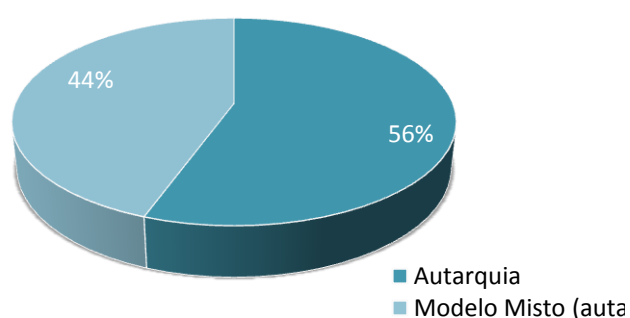
³⁴ De modo semelhante, outra profissional sublinha que “a estrutura organizacional e os procedimentos internos do Município favorecem a execução das novas competências ao promoverem a proximidade com a comunidade, permitindo respostas mais ajustadas. Contudo, a sobrecarga de trabalho, a falta de recursos e a rigidez administrativa podem dificultar uma resposta eficaz, especialmente em situações de elevada procura”.

³⁵ “Na minha opinião, a estrutura e os procedimentos do município, em geral, favorecem a execução das competências ao permitir boa articulação com parceiros e gestão de apoios, embora alguma burocracia possa atrasar a intervenção”.

Modelo organizacional adotado pelas autarquias

No que toca ao **Modelo Organizacional** adotado pelas autarquias, cinco têm uma equipa exclusivamente do município (Alcanena, Constância, Ferreira do Zêzere, Ourém e Tomar) e quatro (Abrantes, Entroncamento, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha) adotaram um modelo misto (Autarquia e IPSS) tendo contratualizado com instituições locais a execução e acompanhamento das competências ao nível do SAAS, RSI e CLDS, conforme demonstrado na figura infra.

Figura 6 – *Modelo Organizacional* (n=21)



Fonte: Elaboração própria.

Destes quatro concelhos, os municípios de Abrantes, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha mantiveram os protocolos já existentes entre os serviços de Segurança Social e as IPSS. No caso do Entroncamento foram estabelecidos protocolos de colaboração com novas Instituições. Atente-se ao facto de, como referido no Capítulo III, no Entroncamento e em Vila Nova da Barquinha, os profissionais das IPSS afetos a estas respostas locais, são comuns, i.e., o mesmo elemento técnico acompanha os processos de SAAS e RSI destes dois concelhos. Trata-se de concelhos contíguos, caracterizados por uma grande mobilidade entre os seus residentes, pelo que esta opção poderá traduzir-se numa opção estratégica de otimização de recursos humanos e financeiros; de cooperação intermunicipal, assim como de reforço da articulação institucional e da homogeneidade dos procedimentos técnicos.

Pese embora a tipologia do modelo adotado, os discursos dos assistentes sociais revelam testemunhos diferentes face à adequação do mesmo às suas realidades territoriais: uns consideram-no positivo, outros participantes identificam-no como sendo razoável, mas carecendo de algumas correções e outros pensam que o modelo de atuação está totalmente desadequado.

Na análise quantitativa dos dados obtidos, verifica-se que quatro assistentes sociais integrados em equipas exclusivamente municipais consideram o modelo de transferência de competências adequado. Por sua vez, seis técnicos que atuam em municípios com modelo misto, partilham dessa opinião positiva. Em contraste, quatro técnicos das câmaras municipais classificam o modelo como razoável, reconhecendo a necessidade de ajustes e melhorias. Contrariamente, quatro técnicos das autarquias manifestam uma perceção negativa relativamente ao modelo exclusivo municipal, considerando-o inadequado, assim como dois técnicos que operam em contexto de modelo misto, expressam também reservas quanto à adequação desse modelo às necessidades locais³⁶.

Com base nos argumentos apresentados pelos participantes para justificar as suas opiniões relativamente à adequação do modelo em vigor nos respetivos territórios de atuação, procedeu-se à construção da tabela 8, a qual sistematiza os principais fundamentos das respostas obtidas. Para efeitos de análise, os contributos foram organizados em categorias temáticas, conforme se apresenta adiante.

Tabela 8 – Adequação do Modelo Organizacional

Modelo Organizativo Adotado	Adequação	Citações dos Participantes
Equipa da Autarquia ³²	Adequado	“(…) o modelo de funcionamento atual é adequado às novas competências, sobretudo pela proximidade criada com a população, o que permite às autarquias identificar melhor as necessidades locais e dar respostas mais rápidas e ajustadas à realidade do território”.
	Razoável/ Com limitações	“É adequado mas existe sempre necessidade de melhorar as respostas e criar apoios de acordo com as necessidades apresentadas pelos municípios e ou famílias”. “(…) por forma a responder às necessidades da população e para que o assistente social consiga dar resposta social ao problema identificado e delinear os projetos de mudança com o utente. (...) são necessários recursos financeiros e humanos e uma estratégia local e nacional bem definida”.
	Inadequado	“Não. A ASD e RSI deveriam ser tratados por equipas diferentes”. “Considero que faltam recursos humanos para trabalhar os processos com qualidade”.
Modelo Misto (Autarquia e Ipss) ³³	Adequado	“Sim. Conhecimento próximo da realidade. Facilidade de articulação com os serviços locais”. “Sim, pois são equipas que já anteriormente eram responsáveis pelos serviços, tendo assim um grande conhecimento e experiência na área”.
	Razoável/ Com limitações	“O modelo de funcionamento é o possível no concelho”
	Inadequado	“Não. A coordenação e a gestão, devem estar ambas na autarquia”.

Fonte: Elaboração própria

³⁶ Um profissional que integra uma equipa municipal com regime misto, não respondeu à questão.

A maioria dos profissionais ($n=10$), considera que o **modelo de funcionamento adotado** é adequado às novas competências. A análise quantitativa indica que quatro assistentes sociais consideram que o modelo exclusivo da autarquia é o adequado, e seis inquiridos reconhecem que o modelo misto é o que melhor se adequa à realidade dos seus concelhos. Esta posição é frequentemente justificada pela proximidade às comunidades, que, segundo os assistentes sociais, “permite assegurar respostas de forma mais célere e ajustada às especificidades da realidade local”. A ideia é ainda reforçada por quem afirma que o modelo “favorece a articulação entre as diferentes respostas pré-existentes e novas competências”, destacando a importância da integração funcional. Em alguns casos, a adequação é atribuída à continuidade do “modo de funcionamento anterior”, evidenciando que a manutenção de protocolos com instituições parceiras contribuiu para a estabilidade do processo.

O referido não invalida a existência de discursos onde, apesar de reconhecerem a adequação do modelo, apontam a necessidade de ajustes. Um assistente social sublinha que “o modelo adequado [equipa da autarquia] é fundamental e importante, pois quem melhor conhece o território é quem mais próximo está, contudo, para podermos ter as respostas sociais mais próximas das pessoas, faltam recursos e estruturas nacionais e locais alinhadas”. Esta posição enfatiza a insuficiência de recursos humanos e financeiros, bem como a necessidade de uma estratégia integrada. Outro inquirido considera o modelo “razoável” [equipa da autarquia], mas alerta que “ainda temos muito caminho para fazer”, sugerindo alterações específicas, como no “modelo da emergência social” e no “acesso às VRSS”, considerando-o “algo pouco transparente”. Também se identificam limitações decorrentes da impossibilidade de contratar profissionais essenciais, como “Ajudantes de Ação Direta³⁷”, o que, segundo um assistente social que se integra num modelo Misto, levou à perda de “algumas valências no acompanhamento às famílias” cuja intervenção considera “importante para complementar o acompanhamento da Equipa Técnica e o desenvolvimento de outras competências com as famílias”.

Em sentido oposto, seis participantes, mais especificamente quatro assistentes sociais que integram modelos exclusivos de equipa do município e dois inquiridos que integram equipas municipais com modelo misto, classificam o modelo como inadequado apontando como causa principal a insuficiência de recursos:

³⁷ As ajudantes familiares ou ajudantes de ação direta, são profissionais de apoio direto a pessoas em situação de vulnerabilidade, cujo enquadramento legal específico depende da área de atuação, não existindo um quadro legal para todos os SAAS.

Na minha opinião o processo de transferência de competências padece de uma grave lacuna, pois não foi devidamente acompanhada também de transferência de recursos. Apesar de algumas autarquias terem reforçado as equipas técnicas, a afetação de apenas um profissional para o volume e complexidade do trabalho de acompanhamento dos casos, não é suficiente, tendo em conta que, por exemplo o SAAS, no modelo anterior, pressupunha a constituição de uma equipa multidisciplinar, beneficiou de financiamento para aquisição de bens, como viaturas, entre outros. Ainda nesta linha, no que se refere aos recursos financeiros disponíveis para o fundo de maneiio, tanto quanto tenho conhecimento, provêm do orçamento do Município, que não foi reforçado, com a transferência de competências, pelo que fica à consideração de cada executivo a verba a afetar à resposta. Por outro lado, não se verifica uma grande evolução, ao nível das respostas às necessidades das populações. De uma forma geral, os recursos/respostas sociais continuam a ser insuficientes, ou desajustados, face à realidade do país³⁸.

Outros participantes referem problemas como a acumulação de funções, “tendo em consideração que os técnicos que se encontram em funções RSI e SAAS acumulam outras funções no serviço,” e a “inexistência de respostas, no que respeita a habitação acessível e saúde mental,”³⁹ constituem também uma justificativa para a inadequação deste modelo.

Em consonância com o exposto, é possível verificar que as perceções positivas predominam, com especial incidência na questão da proximidade territorial como elemento-chave para a adequação do modelo. Contudo, as críticas convergem para limitações estruturais, nomeadamente falta de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como da necessidade de ajustes organizacionais. O olhar crítico revela-se de modo mais acurado, quando em face de modelos que não contemplam parcerias com instituições locais que possam complementar a ação da autarquia. Estes resultados convergem com os contributos teóricos da literatura nacional e internacional⁴⁰.

Estabelecendo a **relação com a função exercida** pelos assistentes sociais deste estudo, observa-se que os Técnicos Superiores constituem o grupo profissional com maior número de perceções positivas, totalizando onze casos. Este resultado poderá indicar uma maior proximidade destes profissionais à operacionalização das respostas sociais, o que se

³⁸ Posição defendida por um participante que integra uma equipa exclusiva do município.

³⁹ Posição defendida por um participante que integra uma equipa com modelo organizacional misto.

⁴⁰ Segundo Nascimento & Grin (2021), a descentralização favorece respostas ajustadas às especificidades locais, desde que acompanhada por capacidade administrativa. A proximidade territorial, segundo estes autores, é uma vantagem, mas não garante automaticamente qualidade se não houver recursos adequados. As críticas relativas à insuficiência de recursos (humanos e financeiros) e à falta de coordenação, são corroboradas por Cavalcante (2011), Jaccoud (2020) e Reis (2024), que alertam para os riscos inerentes a um processo de transferência de competências que não é devidamente acompanhado por mecanismos institucionais e financiamento adequados, podendo resultar em fragmentação e ineficácia.

traduz numa visão mais favorável relativamente à eficácia do modelo de funcionamento adotado. Em contrapartida, as percepções negativas distribuem-se entre Técnicos Superiores e um Coordenador/Responsável de Serviço, sendo fundamentadas, sobretudo, em limitações associadas à insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros. As percepções classificadas como “razoáveis” revelam-se menos frequentes, tendo sido registadas em apenas quatro casos: dois Técnicos Superiores, um Coordenador e um Dirigente. Esta categoria parece refletir uma postura mais prudente perante as mudanças implementadas, sugerindo que, apesar de existir um reconhecimento quanto à adequação do modelo por parte de alguns assistentes sociais, subsistem críticas significativas que remetem para as mesmas limitações identificadas pelos profissionais que consideram o modelo de funcionamento desajustado.

A análise da decisão estratégica municipal relativa ao modelo de intervenção para o exercício das novas competências da Ação Social revelou que, entre os municípios inquiridos, apenas Tomar, Torres Novas, Constância e Abrantes avançaram com a **criação de novas estruturas ou serviços** especificamente destinados a dar resposta às competências transferidas. Entre as iniciativas de gestão identificadas destaca-se a constituição de um fundo de maneiio, nos municípios de Tomar, Constância e Torres Novas. A criação deste mecanismo prático, destinado a suprir necessidades imediatas da população, constitui uma estratégia que ilustra o esforço de superação das limitações impostas pela burocracia tradicional, permitindo maior celeridade na resposta social e uma adequação mais próxima às realidades locais. Neste enquadramento, observa-se que cada um destes municípios procurou adotar soluções organizacionais diferenciadas, ajustadas à sua realidade administrativa e social. O Município de Tomar assinala a implementação de “*gabinetes próprios*”, enquanto o Município de Constância refere o estabelecimento de novas infraestruturas, ainda que sem especificar a sua natureza. Já o Município de Torres Novas identifica a criação de um “*apoio pontual às rendas*”, medida que complementa os mecanismos da política pública nacional e reforça a capacidade local de intervenção. Por sua vez, o Município de Abrantes menciona a criação de um sistema de “*triagem social para melhorar a rapidez de resposta*” Desta forma, verifica-se que, embora limitadas em número, estas iniciativas municipais configuram tentativas concretas de adaptação organizacional e de reformulação de procedimentos visando atenuar os constrangimentos da burocracia e alinhar a intervenção social com os princípios de proximidade, flexibilidade e eficiência que sustentam o processo de descentralização.

Com efeito, a descentralização na esfera da ação social para os municípios portugueses, tem gerado um debate académico focado não apenas nos desafios estruturais,

mas também na capacidade do poder local em inovar e criar novas respostas, estruturas ou serviços ajustados às necessidades territoriais, apontado para a necessidade de reconfiguração do modelo de intervenção, com destaque para a inovação social e a remodelação de serviços existentes. Para Ribeiro (2023), esta “governança integrada” aponta para uma abordagem de não proliferação de novas estruturas por parte da Administração Central, mas sim para a utilização e adaptação das estruturas já existentes em cada território, adaptando-as às necessidades locais.

Todavia, e tendo em conta os dados apurados na presente investigação, nenhum dos municípios da CIMT conseguiu, ainda, desenvolver respostas inovadoras às questões sociais dos seus territórios de intervenção, mantendo apenas a integração das competências nas estruturas municipais existentes, nomeadamente os Gabinetes de Ação Social, por exemplo, reforçando, porém, os meios financeiros de “resposta imediata às necessidades apresentadas pelos seus municípios.

Impactos na articulação entre os atores sociais

Por último, importa analisar o **impacto do processo de descentralização na articulação entre os diferentes atores do setor social**. A descentralização municipal tem vindo a configurar novos contextos de prática na intervenção social, exigindo uma reconfiguração das dinâmicas colaborativas entre os diversos agentes envolvidos. Este processo implicou uma aposta estratégica no trabalho em parceria, convocando profissionais de diferentes setores, nomeadamente da Segurança Social, das instituições do terceiro setor, das autarquias e do setor empresarial, a desenvolverem formas de articulação interinstitucional e comunitária. A cooperação entre entidades permitiu aos municípios reforçar a sua capacidade de intervenção local, promovendo uma maior autonomia na gestão das respostas sociais e consolidando o princípio da subsidiariedade, através da complementaridade com as políticas sociais nacionais (Gonçalves & Ferreira, 2023).

Segundo Teles (2021), a descentralização em Portugal visa aproximar a decisão política e administrativa do território, o que pode favorecer a coordenação entre os múltiplos atores sociais locais, embora reconheça que esse processo requer tempo e a persistência de desafios na uniformização dos processos e na capacitação local. Esta perspetiva teórica relaciona-se diretamente com a perceção dos assistentes sociais que afirmam, por exemplo, que “a descentralização aproximou os agentes sociais, melhorando a coordenação, mas ainda

exige esforços para uniformizar processos e fortalecer capacidades” e a necessidade de “tempo para trabalhar a coordenação e complementaridade”.

Também Gonçalves (2023) destaca que a transferência de competências permite uma maior organização e articulação das áreas de intervenção social municipal, promovendo um papel agregador do município enquanto núcleo de planeamento e interlocução com outras entidades, nomeadamente IPSS e Segurança Social, como também referido por alguns participantes: “sim, o município passou a ser o núcleo agregador de planeamento e ações dentro das suas competências”, “a descentralização tem promovido maior coordenação e complementaridade entre os agentes sociais, pois aproximou os municípios das IPSS e da Segurança Social, potenciando o trabalho em rede”.

Quanto à complementaridade entre os agentes sociais, os profissionais afirmam que a descentralização “tem permitido um trabalho de maior proximidade com as entidades locais”, promovendo, simultaneamente, a “articulação dentro da rede social, nomeadamente com o núcleo restrito”, apontando para uma valorização das parcerias e do trabalho em rede. Ao favorecer a complementaridade de recursos e a partilha de responsabilidades, o trabalho em rede constitui um elemento estruturante do sucesso das intervenções sociais descentralizadas: “o Município deve ser isento na relação com todos os parceiros, promovendo boas relações interinstitucionais e valorizando os recursos de cada um”. Estes resultados, por um lado, convergem com a perspetiva de Nascimento (2010), ao sublinhar a relevância da intersectorialidade e da ação integrada como fatores determinantes para a eficácia das políticas sociais descentralizadas, destacando o trabalho em rede como elemento estruturante do sucesso das intervenções a nível local⁴¹. E, por outro, evidenciam a consciencialização da importância da neutralidade institucional e da cooperação entre entidades locais, enquanto condições essenciais para assegurar uma governação partilhada e uma resposta social mais integrada e equitativa.

Contudo, algumas perceções assinalam resistências e constrangimentos, como por exemplo, a ideia de que a coordenação e complementaridade “já existiam antes” ou que a descentralização serviu apenas para aumentar a carga de trabalho dos técnicos, sem retorno prático concreto, pois “quem acaba por gerir todo o processo é o município e tratou-se de um acréscimo de trabalho, que não foi devidamente acompanhado com recursos humanos, formação, acompanhamento do poder central e ainda do devido pacote financeiro”. Não

⁴¹ Rodrigues (2024), caminha no mesmo sentido ao defender que o potencial do modelo de transferências de competências reside no facto de um catalisador para a inclusão social, especialmente quando apoiado por trabalho em rede e parcerias sólidas com o setor da economia social e solidária.

obstante, a articulação entre coordenação e gestão, destacada como indissociável por um dos participantes (“a coordenação e a gestão têm de estar juntas”), reforça a importância de uma gestão integrada e colaborativa como condição essencial para enfrentar os desafios inerentes a este novo quadro de intervenção descentralizada. Goncalves et al. (2012) argumentam que este novo modelo de governança deve incorporar a ideia de participação dos atores chave nos assuntos públicos e ter como meta a integração das várias dimensões do problema social, situação que na opinião dos inquiridos não foi devidamente acautelada.

Em síntese, a análise das respostas recolhidas nesta investigação complementa os contributos teóricos evidenciando que a descentralização da ação social para os municípios tem efetivamente promovido uma maior coordenação e complementaridade entre os agentes sociais, reforçando o papel municipal como núcleo agregador e potenciador do trabalho em rede. Contudo, o sucesso deste processo depende da superação dos desafios estruturais identificados, e que serão alvo de maior aprofundamento mais adiante.

4.3 Potencialidades do processo de descentralização para o território local

Neste ponto, apresentam-se os resultados que emergem dos olhares dos profissionais relativos às potencialidades associadas ao processo de descentralização das competências de ação social para o nível autárquico. Numa primeira análise, os dados recolhidos revelam que estes profissionais reconhecem duas vantagens significativas: por um lado, identificam a possibilidade de diminuir a distância entre os serviços e as comunidades locais, o que favorece a construção de respostas sociais mais adequadas às especificidades territoriais; e por outro lado, valorizam a perspetiva de uma gestão mais eficiente e integrada dos recursos disponíveis em cada contexto local, permitindo uma articulação mais coerente entre as diferentes dimensões da intervenção social.

Os assistentes sociais reconhecem um conjunto diversificado de potencialidades, que podem ser agrupadas em cinco dimensões analíticas fundamentais: (i) proximidade e territorialização; (ii) recursos e redes; (iii) coordenação e governança; (iv) inovação e integração das respostas; e (v) estratégia e redefinição de paradigmas, conforme demonstrado na tabela 9.

Tabela 9 – Dimensões de Análise - Potencialidades

Dimensão Analítica	Potencialidades Identificadas
Proximidade e Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Maior proximidade territorial e institucional com os cidadãos e os problemas sociais locais; • Planeamento territorial (cartas sociais Municipais)
Recursos e Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Maior eficácia na mobilização de recursos locais • Oportunidade de reforçar o trabalho em rede
Coordenação e Governança	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço da governança multinível e da democracia local • Evitar duplicação de apoios
Inovação e Integração das Respostas	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de desenvolver respostas integradas e contextualizadas • Inovação nas respostas às necessidades da comunidade
Estratégia e Redefinição de Paradigmas	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de redefinição dos paradigmas de combate à pobreza, com base em dados territoriais e cartas sociais municipais e intermunicipais

Fonte: Elaboração própria.

Proximidade e territorialização

A **proximidade territorial e institucional com os cidadãos e os problemas sociais locais** surge como uma das dimensões mais valorizadas pelos assistentes sociais inquiridos (95,2%). É considerada um elemento estruturante que permite identificar necessidades de forma mais precisa e desenvolver respostas sociais mais rápidas e adequadas aos contextos específicos de cada território: “uma das principais potencialidades é a proximidade às comunidades locais, permitindo identificar necessidades de forma mais precisa e dar respostas sociais mais rápidas e adequadas”. Esta dimensão territorial constitui, assim, o alicerce sobre o qual se sustenta a maior potencialidade identificada, conferindo à descentralização um carácter ajustado às realidades locais. Esta dimensão traduz-se também em instrumentos de planeamento territorial que visam a adequação, otimização e racionalização dos serviços e equipamentos sociais disponíveis. As cartas sociais municipais e supramunicipais são disso exemplo pois orientam a criação de novas soluções, que garantem uma resposta mais eficaz aos problemas das populações, tanto a nível local como intermunicipal.

Recursos e redes

Associada à capacidade dos municípios em agir de forma mais rápida e transparente, a maior eficácia na **mobilização de recursos locais** foi também amplamente reconhecida por 76,2%

dos inquiridos. Um participante justifica esta posição, referindo que “estando mais perto das pessoas o apoio também chega mais rápido e de forma transparente”. Esta eficácia é vista como uma vantagem estratégica na gestão da rede social concelhia, como evidencia outro testemunho: “os Municípios, pela sua natureza enquanto entidade pública, possuem maior capacidade de mobilização da rede social concelhia, na identificação de problemas e distribuição de recursos”, demonstrando a vantagem na otimização dos recursos existentes no território, através de uma gestão mais próxima e contextualizada por parte das autarquias. Esta posição é confirmada pelo contributo de Menezes (2025), que afirma a posição dos municípios, enquanto agentes mais capacitados na adoção de estratégias ajustadas e na otimização do planeamento e gestão dos recursos e sinergias locais, garantindo maior eficiência e eficácia, atendendo à sua proximidade ao território e aos cidadãos.

A oportunidade de reforçar o **trabalho em rede** constitui outra dimensão valorizada por 71,4% dos assistentes sociais, que reconhecem o fortalecimento da articulação interinstitucional como um elemento central de uma intervenção social eficaz, confirmando os contributos de Nascimento (2010). Este aspeto é particularmente valorizado como mecanismo de articulação entre o município e as instituições locais, conforme ilustra o seguinte testemunho: “trabalho em rede: promove uma maior articulação entre município e instituições locais, potenciando respostas e evitando duplicação de esforços”.

A rede surge, assim, como um recurso fundamental para a coordenação dos atores locais e a maximização dos recursos disponíveis, assumindo-se como um elemento estruturante no processo de transferência de competências na área da ação social. Ao proporcionar uma plataforma de colaboração entre entidades públicas e privadas, o trabalho em rede favorece o planeamento estratégico territorial, a otimização e partilha de recursos, bem como a articulação de respostas integradas às problemáticas sociais. Esta dinâmica colaborativa facilita a identificação, encaminhamento e o acompanhamento de situações vulneráveis de forma mais eficaz, promovendo simultaneamente a coordenação intersectorial necessária para garantir uma intervenção social mais abrangente e ajustada às especificidades locais.

Coordenação e governança

No âmbito da coordenação e governança, a otimização para evitar da duplicação de apoios foi mencionada por 61,9% dos participantes, sendo considerada uma consequência direta da proximidade e da articulação entre os serviços. Um profissional refere explicitamente a

relação entre estas dimensões: “uma maior proximidade com os cidadãos e as situações/problemas sociais, permite um maior controlo dos apoios sociais atribuídos”. Esta racionalização dos recursos é percebida como um fator positivo do processo de descentralização, contribuindo para uma gestão mais eficiente e transparente dos apoios, confirmando os contributos identificados pelos diferentes agentes sociais presentes no Encontro da EAPN (2023).

Todavia, o **reforço da governança multinível e da democracia local** obteve uma expressão significativamente menor, tendo sido referido por apenas 9,5% dos assistentes sociais. Este resultado indicia um parco reconhecimento dos profissionais relativamente ao potencial transformador da descentralização ao nível da participação democrática e da articulação entre diferentes níveis de decisão. No estudo efetuado por Ferreira & Gonçalves (2003), os inquiridos reconheciam que, embora a articulação multinível se encontrasse em desenvolvimento, a participação efetiva dos assistentes sociais nas estruturas intermunicipais nem sempre se verificava. Segundo os autores, esta ausência tende a complexificar a articulação entre as respostas individuais e coletivas, dificultando, o acesso a mecanismos de financiamento provenientes dos serviços governamentais essenciais para a criação de novas e inovadoras respostas sociais. Esta constatação remete para uma limitação estrutural que persiste ao longo do tempo, e que se prende com o facto de os assistentes sociais nem sempre serem integrados nos processos de conceção e planeamento das políticas sociais dos territórios onde intervêm, permanecendo estas decisões, frequentemente, centralizadas em níveis hierárquicos superiores.

Inovação e integração das respostas

A possibilidade de desenvolver **respostas integradas e contextualizadas** foi reconhecida por 71,4% dos assistentes sociais, que valorizam a capacidade de resposta integrada como um elemento central de uma intervenção social eficaz: “o facto do SAAS ser a “porta de entrada”, o início de todo o trabalho que se pretende concertado”. Esta integração é entendida como uma consequência direta da proximidade territorial e da articulação em rede, que “permite um conhecimento mais direto das situações de vulnerabilidade e respostas mais céleres e ajustadas” sendo estas construídas de forma mais ajustada às especificidades de cada contexto local.

No entanto, a **inovação nas respostas às necessidades da comunidade** obteve uma expressão reduzida, tendo sido mencionada por apenas 9,5% dos inquiridos. Este resultado

sugere que, embora os profissionais reconheçam o potencial da descentralização para promover respostas mais integradas e contextualizadas, a dimensão inovadora e transformadora das práticas de intervenção social não foi valorizada. Este dado sugere que os profissionais tendem a olhar para a descentralização sobretudo como uma ferramenta de gestão, focada em melhorar a forma como os recursos são utilizados e os serviços se articulam entre si, ficando menos evidente a oportunidade de repensar as práticas de intervenção, e apostar em abordagens experimentais, construindo novos caminhos metodológicos.

Estratégia e redefinição de paradigmas

A possibilidade de **redefinição dos paradigmas de combate à pobreza, com base em dados territoriais e cartas sociais**, foi mencionada por 52,4% dos inquiridos, indicando uma abertura dos assistentes sociais à construção de diagnósticos mais precisos e participados que permitam uma leitura mais rigorosa e contextualizada das vulnerabilidades sociais.

Em termos interpretativos⁴², o conjunto destes resultados corrobora os contributos recolhidos no capítulo dedicado à revisão da literatura, que defende que o processo de descentralização é percecionado como uma oportunidade de reforço da autonomia local, da coordenação interinstitucional e da eficácia das políticas sociais municipais, estando a “proximidade” e o “trabalho em rede” entre os eixos estruturantes desta perceção. Esta leitura empírica encontra ainda sustentação nos argumentos teóricos de Jaccoud (2020), para quem a descentralização, quando acompanhada de recursos e responsabilidades claras, amplia a capacidade de resposta às vulnerabilidades sociais e fortalece a democracia de proximidade. Não obstante, os dados revelam, igualmente, que as dimensões relacionadas com a inovação, a participação democrática e a governança multinível obtêm menor reconhecimento por parte dos profissionais, sugerindo que a perceção dominante sobre as potencialidades da

⁴² A perceção das potencialidades é influenciada tanto pela trajetória profissional como pelo perfil organizacional dos inquiridos. No que respeita à experiência profissional, os assistentes sociais com mais de dez anos de exercício atribuem maior relevância à redefinição dos paradigmas de combate à pobreza, ancorando-a nos instrumentos de planeamento municipal e intermunicipal como suporte estratégico da ação social local. Os profissionais com até cinco anos de experiência valorizam sobretudo a proximidade territorial e institucional com os cidadãos e os problemas sociais locais, evidenciando uma perspetiva mais centrada na dimensão operativa e relacional da intervenção. Quanto ao perfil organizacional, os profissionais das autarquias destacam, sobretudo, a redefinição dos paradigmas de combate à pobreza com base em dados territoriais (22,5%) e a proximidade territorial e institucional (20,2%), refletindo uma perspetiva centrada no planeamento territorial. Os profissionais das IPSS valorizam sobretudo a oportunidade de reforçar o trabalho em rede (25%), interpretando a descentralização como oportunidade para intensificar a cooperação entre entidades públicas e privadas. Importa referir que a amostra apresenta maior representação de profissionais das autarquias, o que se traduz na maior expressividade numérica das suas respostas.

descentralização se centra, sobretudo, nos aspetos operacionais e de gestão dos recursos, em detrimento de uma visão mais transformadora e participativa do processo. Esta constatação aponta para a necessidade de aprofundar o debate sobre o papel dos assistentes sociais nos processos de decisão política e de planeamento estratégico ao nível local, de modo a potenciar uma participação mais efetiva destes profissionais na construção de políticas sociais inovadoras e democraticamente sustentadas.

Não descurando as potencialidades até agora referidas, a exploração dos discursos dos assistentes sociais permitiu ainda identificar um conjunto de **vantagens estratégicas no processo de descentralização da ação social para o poder local**, especialmente no **âmbito da intervenção local**.

Na correlação entre as categorias analíticas das potencialidades identificadas, com os discursos diretos dos profissionais (tabela 10), a proximidade com a população destaca-se como fator facilitador da identificação das necessidades e da adequação das respostas sociais. Salienta-se ainda que, o melhor conhecimento do território, das pessoas e das famílias, contribui para uma compreensão mais profunda dos contextos locais e dos ciclos de vida das famílias acompanhadas: “melhor conhecimento do território, das pessoas e das famílias, desde o seu início até ao fim (ciclo vital dos AF's)”, evidenciando a importância da continuidade e da personalização da intervenção. Segundo Ferreira (2015) a descentralização reforça a capacidade dos municípios para responder de forma ajustada às especificidades locais, conferindo especial relevância à proximidade como fator determinante para a eficácia da intervenção social, atitude também plasmada no Relatório EAPN (2024), onde se considera que a dimensão social do poder local está diretamente associada à capacidade de ajustar respostas e potenciar os recursos territoriais.

Tabela 10 – Correspondência entre Potencialidades Teóricas e Evidências Empíricas

Potencialidades	Mais-Valias para o Processo de Intervenção Social Local (Citações dos Participantes)
Proximidade e Territorialização	<p>“proximidade em relação à população alvo e otimização de recursos existentes dado o conhecimento da realidade local”.</p> <p>“Maior proximidade; maior conhecimento das pessoas, dos meios e dos recursos”.</p>
Recursos e Redes	<p>“maior eficácia na mobilização dos recursos”.</p> <p>“o município reúne uma série de competências e responsabilidades [...] que se forem pensadas de forma concertada podem ser uma mais-valia para a comunidade”.</p>

<p>Coordenação e Governança</p>	<p>“gestão de apoios atribuídos, evitando a duplicação de apoios às famílias em situação de vulnerabilidade social”.</p> <p>“centralização do atendimento e acompanhamento social”.</p> <p>“valorização do papel do Município como agente de desenvolvimento social do território”.</p> <p>“centralização de vários serviços e competências estarem concentradas no Município facilita no encaminhamento da população para outras respostas sociais”.</p>
<p>Inovação e Integração das Respostas</p>	<p>“o novo modelo de intervenção social municipal (...) agiliza decisões, melhora a articulação entre serviços e parceiros, facilita a inovação nas respostas e fortalece a responsabilização local na política social”.</p> <p>“facilita a inovação nas respostas”.</p> <p>“um elemento facilitador para o desenvolvimento de projetos e/ou respostas ajustadas a cada realidade concelhia”.</p>
<p>Estratégia e Redefinição de Paradigmas</p>	<p>“Permite uma maior proximidade às necessidades reais da população”.</p> <p>“Maior conhecimento das realidades”.</p> <p>“Permite uma intervenção especializada e maior eficiência na distribuição de recursos, assim os haja”.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Paralelamente, o fortalecimento das parcerias e do trabalho em rede é identificado como uma potencialidade, permitindo consolidar uma intervenção mais integrada. Esta cooperação institucional é exemplificada pelo “reforço da cooperação institucional: a articulação com o CRIT e a Santa Casa da Misericórdia reforçou o trabalho em rede e consolidou uma intervenção mais integrada no território”. Assim, a articulação entre diferentes entidades contribui para respostas mais abrangentes e coordenadas. Também a eficácia na resposta às necessidades sociais é reforçada pela proximidade e pela capacidade de personalização dos apoios: “ao transferir competências para entidades próximas da realidade local, os apoios tornam-se mais adequados e personalizados”, o que demonstra a relevância da descentralização para a qualidade da intervenção.

Configurando-se como um avanço na governança local, dado promover um maior envolvimento institucional, a responsabilização das autarquias no acompanhamento social das famílias, também foi salientada: a “maior responsabilização das Autarquias no processo de intervenção social e no acompanhamento social das famílias em situação de vulnerabilidade”, evidencia a importância da mudança para a eficácia das políticas sociais. A centralização do atendimento e a designação de um único elemento gestor do processo, emergem, também, como melhorias significativas no âmbito da coordenação da intervenção social, promovendo maior coerência e articulação entre os diferentes atores: a “atribuição de um único gestor de processo para acompanhar a família”, contribui para a existência de uma figura de referência, onde se privilegia um acompanhamento integrado, evitando a duplicação

de intervenções por diferentes técnicos, garantindo, deste modo, uma resposta mais coordenada. Esta posição vai de encontro aos contributos teóricos de Silva (2025) que sublinham a importância da governação local fortalecida pelo dinamismo da participação e da cooperação interinstitucional, elementos essenciais para a concretização da inclusão social e da justiça territorial.

A adequação das respostas à realidade local, é também confirmada pelos profissionais como uma vantagem da gestão municipal. Esta proximidade territorial permite uma maior adaptação às especificidades de cada contexto, traduzindo-se em “respostas mais adequadas à realidade local”. Esta adequação é reforçada pela otimização dos recursos disponíveis, como salientado por um assistente social que defende que “a proximidade ao território e às pessoas, (permite) uma melhor utilização/distribuição dos recursos existentes”.

Por fim, destaca-se a mobilização do tecido social local e o envolvimento direto dos serviços municipais, fatores que possibilitam uma atuação mais concertada e estratégica. Esta dimensão é sintetizada na afirmação de um assistente social que sublinha o “envolvimento direto dos serviços de ação social das autarquias com mobilização do tecido social local”, acentuando a importância da articulação entre atores institucionais e comunitários para uma intervenção eficaz, sustentável e transparente. Costa (2023) argumenta que a descentralização fomenta a transparência e a eficiência na utilização dos recursos públicos, reforçando a democracia de proximidade e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações.

Em suma, os assistentes sociais inquiridos reconhecem o processo de transferência de competências na esfera da ação social para os municípios como um mecanismo estratégico que potencia a eficácia, a territorialização e a articulação das políticas sociais, consolidando os municípios enquanto atores centrais na promoção da coesão social e da justiça territorial, conforme As mais-valias identificadas no presente estudo, corroboram e reforçam o que está amplamente documentado na literatura⁴³, evidenciando que este processo fortalece a autonomia dos municípios, possibilitando a implementação de respostas ajustadas às especificidades locais e incentivando a articulação entre múltiplos atores sociais.

⁴³ Cf. Capítulo I.

4.4 Desafios e constrangimentos identificados pelos profissionais

Pese embora as potencialidades enunciadas pelos colaboradores do estudo, os profissionais salientam, igualmente, um conjunto de desafios e limitações, que impactam a sua experiência profissional por via do exercício das novas funções atribuídas aos municípios.

Para melhor leitura dos dados apurados a partir das 21 respostas obtidas, foi possível identificar os principais constrangimentos sentidos, com base na frequência das menções e nas justificações apresentadas, sendo possível agrupá-las em cinco dimensões de análise, conforme retratado na tabela 11. Com base nos seus olhares, os assistentes sociais reconhecem no processo descentralizador um conjunto diversificado de potencialidades, que podem ser agrupadas em cinco dimensões analíticas fundamentais:

Tabela 11 – Dimensões de Análise - Constrangimentos

Dimensão Analítica	Constrangimentos Identificados
Recursos Materiais e Financeiros	<ul style="list-style-type: none">• Financiamento insuficiente• Desigualdades intermunicipais (capacidade técnica e orçamental assimétrica)
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none">• Recursos humanos insuficientes• Sobrecarga de trabalho• Falta de formação específica
Processos e Sistemas de Informação	<ul style="list-style-type: none">• Inexistência de orientações claras face aos procedimentos de atuação e tratamento informático dos processos
Coordenação e Articulação Institucional	<ul style="list-style-type: none">• Falta de articulação com a Segurança Social• Falta de auscultação e participação no desenho do modelo adotado
Liderança Política	<ul style="list-style-type: none">• Fator Político

Fonte: Elaboração própria

(i) recursos materiais e financeiros; (ii) recursos humanos; (iii) processos e sistemas de informação; (iv) coordenação e articulação institucional; e (v) liderança política.

A análise destes constrangimentos, organizada nas cinco categorias, evidencia uma clivagem significativa entre o desenho político do modelo e a sua operacionalização no terreno, comprometendo a sua eficácia e equidade.

Recursos materiais e financeiros

A **insuficiência de financiamento**, enquanto constrangimento estrutural, mencionado por 19% dos inquiridos, configura-se como um dos principais obstáculos ao sucesso na implementação das competências transferidas. Sem uma dotação orçamental robusta e

previsível, os municípios veem severamente limitada a sua capacidade de criar respostas sociais eficazes.

A escassez de recursos financeiros inviabiliza, em primeiro lugar, o reforço de recursos humanos: “o maior constrangimento reside na escassez de financiamento, que impede a contratação de recursos humanos suficientes”. Esta limitação orçamental estende-se à impossibilidade de contratar outros profissionais essenciais: “financiamento insuficiente, inviabiliza a contratação de Ajudantes de Ação Direta”. Na prática, as autarquias herdaram competências sem terem herdado, na mesma medida, a capacidade financeira para lhes dar resposta, uma situação corroborada por Tavares (2022), para quem as autarquias, apesar do aumento de responsabilidades, continuam a não dispor dos meios financeiros necessários⁴⁴.

No que se refere às **desigualdades intermunicipais** foram também identificadas como um desafio relevante para 28,6% dos inquiridos, refletindo a preocupação com a capacidade desigual dos municípios em assegurar respostas sociais equitativas. Esta disparidade pode comprometer o acesso universal a direitos sociais, sobretudo em territórios com menor capacidade técnica e orçamental. Esta perspetiva é igualmente destacada no Relatório do Tribunal de Contas que sublinha que “a heterogeneidade dos municípios, em termos de capacidade técnica e financeira, constitui um fator crítico para a implementação equitativa das competências transferidas, podendo comprometer a universalidade e a qualidade dos serviços prestados” (Tribunal de Contas, 2023, p. 50).

Por forma a colmatar esta insuficiência de recursos, sobretudo de natureza financeira, Ana Cláudia Ribeiro⁴⁵ (EAPN, 2024) defende a necessidade de reforçar os critérios para a atribuição dos pacotes financeiros aos municípios, não apenas baseados no número de habitantes, reduzindo assim, as desigualdades intermunicipais sentidas.

Recursos Humanos

A **insuficiência de recursos humanos**, referida por 47,6% dos participantes, é a causa imediata da **sobrecarga de trabalho** (66,7%), o constrangimento mais frequentemente reportado. Esta sobrecarga resulta, em grande medida, da acumulação de funções e do aumento do volume de processos atribuídos a cada técnico, sem o correspondente reforço de

⁴⁴ Esta assimetria entre encargos e meios gera um cenário de subfinanciamento crónico que mina a sustentabilidade do próprio modelo de descentralização, situação que fora também alertada no relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019).

⁴⁵ Diretora do Departamento de Intervenção Social e Saúde da Câmara Municipal de Almada, presente no Webinar Regional (Região Sul), promovido pela EAPN em 2024.

recursos humanos, o que acaba, por comprometer a qualidade do acompanhamento às famílias: “muito trabalho, muito procedimento, a plataforma pouco intuitiva... e para apenas 5 técnicos”; “A falta de recursos humanos condiciona o acompanhamento das famílias, pois o elevado número de processos de cada técnico gestor limita a qualidade do acompanhamento”. Este resultado confirma as inquietações manifestadas por Gonçalves & Ferreira (2023), quando alertavam para o facto de a sobrecarga e o risco de burocratização poderem comprometer o tempo dedicado à intervenção centrada no cidadão, e levarem à prevalência da ação emergencial. Também o relatório da Comissão Independente para a descentralização, alerta para os riscos da descentralização sem recursos adequados⁴⁶. A argumentação de Cardoso (2013) caminha no mesmo sentido, ao destacar que a eficácia da intervenção social depende diretamente da capacidade das equipas em dispor de tempo e recursos para exercer uma prática reflexiva e de proximidade, evitando que a burocratização e o excesso de procedimentos corromam o trabalho relacional fundamental do Serviço Social. Por sua vez, nos Webinares promovidos pela EAPN em 2024⁴⁷, Tavares salientou que “a necessidade de redimensionar as equipas [...] despoletou um menor acompanhamento das situações mais vulneráveis” (EAPN, 2024, p. 31)

Os assistentes sociais enfrentam um volume de processos incompatível com uma intervenção social de qualidade: “uma só família pode ocupar vários dias e cada técnico tem, em média, 150 para acompanhar”. Esta realidade é agravada pela acumulação de funções dentro da autarquia: “no meu caso, enquanto Técnica da Autarquia assumo outras funções além do SAAS/RSI, o que, por vezes, se traduz num volume elevado de trabalho”.

A consequência direta é o comprometimento do acompanhamento às famílias. Os profissionais não têm tempo para o "trabalho relacional fundamental" de que fala Cardoso (2013), sendo asfixiados pela burocracia e pelo número de processos, conforme expressa um assistente social: “muito trabalho, muito procedimento, a plataforma pouco intuitiva... e para apenas 5 técnicos”.

Esta situação é ampliada pela **falta de formação específica**, mencionada por 33,3% dos inquiridos, ou seja, os profissionais não foram devidamente preparados para os novos

⁴⁶ De acordo com a mesma, “a transferência de competências para os municípios deve ser acompanhada por um reforço significativo dos meios humanos e financeiros, sob pena de se transformar num processo de desresponsabilização do Estado central e de sobrecarga das autarquias” (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 87).

⁴⁷ Em 2024, a EAPN, promoveu 3 webinares de âmbito regional, dando continuidade ao processo de acompanhamento de toda esta transformação estrutural na área da economia social e da intervenção social, iniciado com os Encontros Regionais de 2022. Estes novos “encontros” reuniram um conjunto de oradores convidados, representantes de municípios e representantes de entidades de economia social, cujos contributos auxiliam no aprofundamento dos desafios e potencialidades do processo de descentralização.

desafios impostos pela descentralização. Esta lacuna formativa é agravada pela ausência de comunicação eficaz sobre as alterações nos procedimentos, como sublinha um dos participantes: “os principais constrangimentos são a falta de formação específica dos técnicos sobre procedimentos concretos e a falta de comunicação eficaz relativamente às alterações desses mesmos procedimentos” Com efeito, ausência de formação específica e contínua para os técnicos municipais constitui um dos principais obstáculos à implementação eficaz das competências transferidas⁴⁸.

Assim, e pelos olhares destes profissionais, a transferência de competências não foi acompanhada por um investimento congruente no capital humano, gerando desmotivação e práticas desiguais.

Processos e sistemas de informação

A **inexistência de orientações claras**, relatada por 47,6% dos inquiridos, sobre procedimentos e o funcionamento das plataformas informáticas, revela-se como um desafio estrutural que compromete a uniformidade e a qualidade das práticas entre municípios⁴⁹.

A transferência de competências sociais para as autarquias locais, embora reconhecida como um processo essencial para a governação de proximidade confronta-se com desafios operacionais e estruturais que comprometem a eficácia da intervenção social, nomeadamente no que concerne aos sistemas informáticos e à clareza dos procedimentos. Um dos constrangimentos mais evidentes e transversalmente identificados pelos elementos presentes nos diferentes Encontros Regionais da EAPN (2024) prende-se com a gestão dos sistemas de informação herdados da Segurança Social. A Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P., reconheceu que, no início do processo, “existiram dificuldades relativamente ao acesso a dados e a informação estatística” (EAPN, 2024, p. 8), situação também referida pelos

⁴⁸ Como sublinha Ralha (2018), a delegação de competências em matéria de ação social exige uma base sólida de conhecimentos de gestão por parte dos gestores autárquicos e técnicos, o que nem sempre foi assegurado. As respostas obtidas no âmbito deste estudo confirmam esta lacuna, com vários profissionais a referirem falhas na formação disponibilizada, mas também na ausência de um acompanhamento *a posteriori* considerando as complexidades da intervenção social.

⁴⁹ A escassez de técnicos especializados é apontada como um entrave à operacionalização eficaz das novas competências, dificultando a resposta às necessidades sociais emergentes. Simultaneamente, a ausência de diretrizes claras e a complexidade dos sistemas informáticos (sendo a plataforma descrita como “pouco intuitiva”) geram incerteza e dificultam a padronização das práticas. Um dos participantes destaca: a “falta de clareza no processo de tratamento de sinalizações LNES”, enquanto outro refere “a alteração de procedimentos ou mesmo, acumulação de novas respostas sociais, sem prévio esclarecimento ou orientação escrita da Segurança Social”.

técnicos que relataram o impacto direto, das limitações informáticas, na qualidade do atendimento e acompanhamento⁵⁰.

Coordenação e articulação institucional

A **falta de articulação com a Segurança Social**, indicada por 19% dos assistentes sociais, é talvez, a manifestação mais visível das lacunas de governança interinstitucional.

Esta desarticulação gera instabilidade, incoerência e duplicação de esforços, fragilizando a rede de apoio às famílias. Os participantes denunciam um “encaminhamento excessivo” da Segurança Social para os municípios e uma alteração constante e imprevisível das regras: “alteração de procedimentos ou mesmo, acumulação de novas respostas sociais, sem prévio esclarecimento ou orientação escrita da Segurança Social”. O extremo desta descoordenação é expresso na seguinte afirmação: “o que se faz em sede de autarquia, por vezes, é alterado pelo Centro Distrital, incumprindo com as regras em vigor”. Esta posição assenta nos contributos de Batista (2016), onde se defende que a descentralização eficaz requer um modelo de governança interinstitucional baseado em cooperação técnica e autonomia responsável. Quando esta lógica falha, instala-se um cenário de incerteza técnica que compromete a uniformização e a qualidade das práticas, situação referenciada pelos profissionais deste estudo⁵¹.

Outro aspeto relevante é a **falta de auscultação e participação no desenho do modelo de transferência**, mencionada por 23,8% dos assistentes sociais: “falta de auscultação e participação no desenho do modelo adotado, devendo as equipas ter uma palavra a dizer num fórum de avaliação”. Esta ausência de envolvimento dos técnicos no processo decisório é percecionada como um fator de desmotivação e de inadequação das soluções implementadas. Esta abordagem ignora o conhecimento prático dos profissionais e viola o princípio, defendido por Bilhim (2004), de que a governação local deve assentar em

⁵⁰ Sofia Amado Pereira, do Centro Social e Paroquial Regueira de Pontes, apontou o acesso ao sistema de informação da segurança social como a principal dificuldade sentida por muitos técnicos pois estes “não conseguem realizar atendimentos de qualidade com os beneficiários porque não dispõem de informações relevantes sobre a situação da pessoa ou família (EAPN, 2024, p. 24). A ausência de uniformização de procedimentos, foi outro aspeto abordado nos encontros regionais. Segundo Nogueira, as discrepâncias nos modelos de trabalho adotados, sejam eles a manutenção dos protocolos com as IPSS ou a assunção total das medidas/atividades por parte do município, levam a que surja “desigualdade de oportunidades para os beneficiários, com impactos diretos no seu processo de inserção social” (EAPN, 2024, p.18).

⁵¹ No mesmo sentido, Monteiro & Romão (2018) sublinham que a “ausência de mecanismos de coordenação interinstitucional robustos compromete a eficácia das políticas públicas territorializadas, deixando os municípios mais frágeis isolados e sem capacidade para implementar medidas de forma equitativa” (Monteiro & Romão, 2018, p. 22).

processos participativos que envolvam os profissionais no terreno, sob pena de se adotarem soluções desajustadas às realidades locais. As respostas recolhidas revelam que, de facto, os assistentes sociais não foram consultados durante a fase de planeamento da descentralização, nem tiveram acesso a informação clara sobre os critérios de financiamento ou as alterações processuais: “para além da escassez de recursos, os técnicos não foram devidamente envolvidos neste processo, nem tão pouco esclarecidos sobre a forma como a transição decorreria”. Esta falta de envolvimento gera sentimentos de desvalorização profissional e dificulta a apropriação do novo modelo por parte das equipas.

Liderança política

O constrangimento ao nível da liderança política foi outro desafio identificado por 4,8% dos participantes. Esta posição encontra eco nos contributos de Gonçalves et al. (2012), onde se conclui que a participação dos agentes locais nos assuntos públicos, que se espera ser um benefício desta nova forma de governação, está “imbuída de oportunismos e problemas de engrenagem”, alertando ainda para o risco de a descentralização diluir a “responsabilidade social da intervenção pública (ou a falta dela) em diferentes *stakeholders*” (Gonçalves et al., 2012, p.18).

Em síntese, a análise dos desafios e constrangimentos identificados pelos profissionais no processo de transferência de competências para os municípios revela uma discrepância entre a intenção política da descentralização e a sua concretização efetiva⁵². As limitações apontadas, refletem as fragilidades estruturais e organizacionais do sistema na implementação do processo descentralizador. Este carece ainda de ajustes, por forma a garantir que seja um processo mais transparente e mais justo, cumprindo, integralmente os tipos de descentralização evocada por Teles (2021).

⁵² A análise estatística (teste qui-quadrado, p-valor = 0,978) não revelou associação significativa entre os anos de experiência dos profissionais e os constrangimentos identificados, indicando que estes são percebidos de forma transversal. Contudo, a análise descritiva evidencia tendências relevantes: a sobrecarga de trabalho foi o desafio mais mencionado, com particular incidência nos profissionais com 11 a 20 anos de experiência (cerca de 75%); a insuficiência de recursos humanos foi mais referida por profissionais com mais de 20 anos de experiência (cerca de 80%); e a falta de orientações claras mostrou-se consistente em vários grupos. A comparação entre entidades revela que, nas autarquias, os constrangimentos centrais são a sobrecarga de trabalho (72,2%), a insuficiência de recursos humanos (55,6%) e a inexistência de orientações claras (55,6%), com uma média de 3,4 constrangimentos por resposta. Nas IPSS, apesar do reduzido número de respostas, destacam-se a sobrecarga de trabalho e a insuficiência de recursos humanos (ambas com 100%), bem como o financiamento insuficiente (66,7%), com uma média superior de 5,0 constrangimentos por resposta, sugerindo uma perceção mais intensa de vulnerabilidade institucional. A análise qualitativa das respostas abertas corrobora e aprofunda estas perceções.

As conclusões sobre a discrepância entre a intenção e a concretização da descentralização encontram validação e profundidade nos discursos dos próprios atores. Deste modo, afigura-se essencial recorrer aos seus testemunhos para ilustrar empiricamente o modo **como as falhas estruturais do processo se repercutem na qualidade da intervenção social**.

A análise das narrativas dos profissionais referidas na tabela 12 revela um quadro complexo de constrangimentos interligados que comprometem estruturalmente a qualidade da intervenção social. Os dados transcritos demonstram que as dificuldades não se limitam a aspetos operacionais, mas refletem défices profundos na conceção e implementação do modelo de descentralização.

Tabela 12 – Correspondência entre Constrangimentos Teóricos e Evidências Empíricas

Dimensão Analítica	Constrangimentos Identificados
Recursos Materiais e Financeiros	<p>“Estes constrangimentos têm um impacto direto na qualidade da intervenção social local, comprometendo a sua capacidade de resposta, a eficácia das medidas implementadas e, conseqüentemente, o bem-estar das populações mais vulneráveis”.</p> <p>“Os principais desafios da descentralização são: as desigualdades entre territórios, que condicionam a qualidade e agilidade das respostas sociais”.</p>
Recursos Humanos	<p>“uma só família pode ocupar vários dias [do trabalho de um Técnico]”.</p> <p>“A sobrecarga de trabalho existente dificulta, por vezes, a prestação de respostas adequadas e atempadas a todas as situações”</p> <p>“Técnicos esgotados, perante a sobrecarga de trabalho e inexistência de respostas Sociais (encaminhamento/resolução de problemas)”</p> <p>“A falta de formação e de comunicação clara reduz a eficácia dos técnicos, comprometendo a confiança dos cidadãos nos serviços”</p> <p>“(…) falta de formação específica (…)”</p>
Processos e Sistemas de Informação	<p>"A dificuldade de acesso a determinadas informações, bem como o excesso de procedimentos para registo dos processos dificulta a intervenção, quer no sentido de dispôr de todos os dados para definir a intervenção, quer no tempo disponível para a realizar e acompanhar"</p>
Coordenação e Articulação Institucional	<p>“O isolamento das autarquias perante a escassez e/ou ausência de respostas sociais perante as necessidades dos munícipes”.</p> <p>“Se tivesse ocorrido uma preparação, ou esclarecimentos iniciais (…)”</p>
Liderança Política	<p>“A falta de recursos e de visão estratégica impede que se criem soluções sustentáveis e eficazes”.</p>

Fonte: Elaboração própria

Na perspetiva destes profissionais, o **financiamento insuficiente** aparece como causa subjacente, pois “impede a contratação de recursos humanos suficientes para uma intervenção social eficaz e próxima das famílias”, comprometendo a sustentabilidade do modelo. E as **desigualdades intermunicipais** emergem como um fator de injustiça: “municípios com

menor capacidade técnica e orçamental podem comprometer o acesso a direitos sociais” pondo em causa o princípio da universalidade do acesso.

A **sobrecarga de trabalho** é um dos constrangimentos mais recorrentes, refletindo-se na acumulação de processos e na exigência de múltiplas funções por parte dos técnicos. Um participante descreve a realidade de forma crua: “cada técnico tem em média 150 [processos] para acompanhar. Afetam os técnicos que sentem não conseguir fazer bem feito e de forma completa. Muitas vezes é apenas o básico e um acompanhamento muito superficial”. O reconhecimento da incapacidade para cumprir padrões de qualidade técnico-éticos, gera um sentimento de frustração profissional e fadiga, comprometendo a prática profissional. A situação é agravada pela acumulação de funções: “enquanto técnica da Autarquia assumo outras funções além do SAAS/RSI, o que por vezes se traduz num volume elevado de trabalho, e conseqüentemente pouco tempo para trabalhar os processos familiares”. A duplicação de tarefas e a dispersão funcional propugnam uma “menor capacidade de resposta e celeridade na mesma. Maior stress para os técnicos”, configurando um ambiente laboral stressante.

Também a **escassez de recursos humanos** é identificada como um fator crítico, com um participante a utilizar uma metáfora eloquente: “é literalmente fazer omeletes sem ovos (ou poucos) e ter capacidade de reinventar novas respostas e ser resiliente (e muito)”. Esta insuficiência tem implicações diretas na natureza do acompanhamento social: “a falta de recursos humanos condiciona o acompanhamento das famílias, pois o elevado número de processos de cada técnico gestor, limita a qualidade do acompanhamento”. Este constrangimento é reforçado pelas dificuldades sentidas pelos assistentes sociais ao nível da **falta de formação específica**, uma vez que “se tivesse ocorrido uma (...) formação prévia, as equipas estariam melhor preparadas e mais confiantes, quanto a procedimentos, formalidades, entre outros, evitando-se atuar por 'tentativa e erro'...”. Esta dificuldade é também referida por um inquirido que demonstra inquietação atendendo a que “[o trabalho da equipa técnica] é cada mais desafiante visto surgirem, cada vez mais, situações diferentes, multiculturalidade, novas leis de emigração, novos desafios e maior população”, subentendendo a inexistência de formação regular que permita dar resposta a estas novas questões sociais.

No que concerne à **inexistência de orientações claras**, os assistentes sociais identificam este aspeto como um eixo problemático central, refletindo falhas significativas na transição de competências. Um participante especifica que existe “falta de clareza no processo de tratamento de sinalizações LNES. Falta de clareza e informação no tratamento dos processos de VRSS”, evidenciando a opacidade dos procedimentos. Esta ausência de

diretrizes gera insegurança na atuação profissional, levando as equipas a desenvolverem o seu trabalho num contexto de considerável incerteza, como descreve outro técnico, que frisa “a alteração de procedimentos ou mesmo, acumulação de novas respostas sociais, sem prévio esclarecimento ou orientação escrita da Segurança Social”. As consequências desta indefinição são profundas ao nível da eficiência, com profissionais a reportarem “investimento de tempo e de trabalho técnico em procedimentos obsoletos para alcançar as metas da intervenção”.

De outro modo, a falta de **articulação com a Segurança Social** manifesta-se em dinâmicas disfuncionais, como o “encaminhamento excessivo do balcão de atendimento da Segurança Social para os serviços descentralizados”. Esta prática sugere uma redefinição não formalizada de competências, que acaba por “sobrecarregar os serviços municipais”.

Outro eixo crítico prende-se com a **falta de auscultação e participação no desenho do modelo**, vivida pelos profissionais como uma marginalização do conhecimento técnico e da sua experiência. Um participante defende que “as equipas deviam ter uma palavra a dizer num fórum de avaliação”, enquanto outro critica o facto de “os técnicos, não apenas dos Municípios, não foram devidamente envolvidos neste processo”. Esta exclusão tem consequências operacionais diretas, pois com uma participação ativa, as equipas “estariam melhor preparadas e mais confiantes, quanto a procedimentos, formalidades, entre outros, evitando-se atuar por 'tentativa e erro'...”.

Por fim, a **dimensão política** (embora não diretamente inserida nas categorias propostas ao nível dos desafios) é explicitamente identificada como um constrangimento, com um participante a argumentar que a ação social é “frequentemente negligenciada pelas políticas locais, por se tratar de um trabalho moroso cujos resultados apenas se evidenciam a longo prazo. Tal desvalorização decorre, em parte, do facto de a ação social não ser percecionada como uma área geradora de retorno político imediato”. Esta perceção aponta para uma incompatibilidade entre os ciclos eleitorais e a temporalidade própria da intervenção social.

Em suma, o impacto cumulativo destes constrangimentos é profundamente erosivo da qualidade da intervenção social. A perceção generalizada é que o atual modelo de descentralização, na sua implementação prática, está a comprometer tanto o bem-estar dos profissionais como a eficácia da proteção social dirigida aos cidadãos mais vulneráveis, exigindo correções estruturais urgentes.

4.5 Alterações sentidas no exercício das funções profissionais

A transferência de competências da ação social para os municípios trouxe alterações significativas à prática profissional dos assistentes sociais, com efeitos sentidos em múltiplas dimensões do seu exercício quotidiano. A análise dos dados recolhidos visa apresentar uma análise quantitativa e qualitativa destas questões. Os discursos foram agrupados em quatro categorias temáticas, que passamos a identificar na tabela infra.

No que concerne aos dados quantitativos, estes englobam a análise das 17 afirmações relativas ao impacto da descentralização na prática profissional. Por forma a uma leitura mais robusta dos resultados, estes foram agrupados em 4 categorias temáticas, que passamos a identificar na tabela infra.

Tabela 13 – Eixos de impacto na Prática Profissional

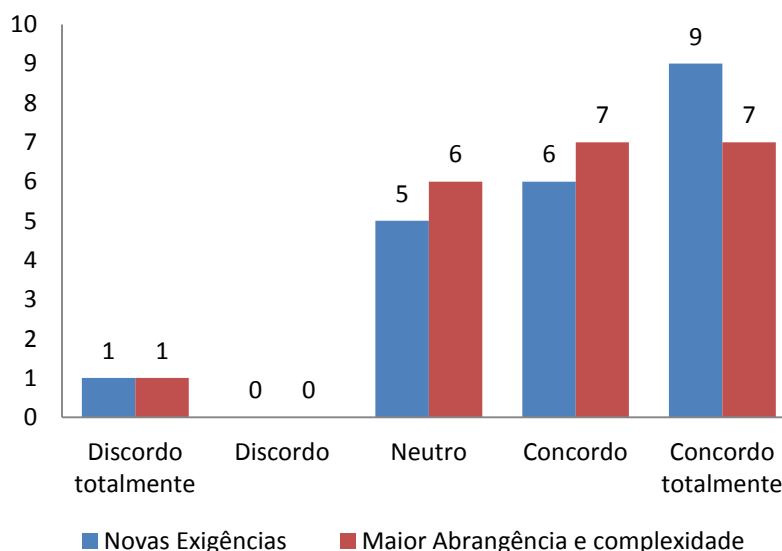
Categoria	Descrição
Impactos na prática profissional	Foco nas novas exigências e na complexidade da intervenção.
Valorização, Visibilidade e Alinhamento Ético com o Serviço Social	Foco na valorização da profissão pela territorialização, visibilidade e alinhamento com os princípios éticos.
Desafios operacionais	Foco nas limitações de financiamento, insuficiência de recursos humanos/técnicos e aumento da sobrecarga de tarefas.
Trabalho em rede e proximidade	Foco na articulação, parcerias, proximidade territorial, planeamento estratégico e integração multidisciplinar.

Fonte: Elaboração própria.

Impacto na prática profissional

Tendo por base as avaliações efetuadas pelos assistentes sociais relativamente a esta dimensão, foi possível apurar que a descentralização é percebida pela maioria dos inquiridos como um fator de mudança significativa na prática profissional. 71,4%, os assistentes sociais consideram que a transferência de competências trouxe **novas exigências** à sua prática profissional, tornando-a, ainda, **mais abrangente e complexa**, conforme indicado por 66,6% dos inquiridos (figura 7).

Figura 7 – Impactos na prática profissional



Fonte: Elaboração Própria

A análise dos dados revela um consenso significativo entre os profissionais de que a descentralização, longe de se configurar como uma mera transferência de competências, induziu uma reconfiguração substancial do seu papel, tornando-o consideravelmente mais exigente e complexo.

Por um lado, surgem comentários que sublinham aspetos positivos e a concretização dos objetivos teóricos da descentralização, como uma “maior capacidade e autonomia de intervenção” assim como a “maior proximidade com os beneficiários e com os parceiros sociais”. Estes contributos refletem o potencial da descentralização para aproximar a gestão da realidade local, promovendo uma maior responsabilidade na tomada de decisões, questão também identificada no estudo realizado por Gonçalves & Ferreira (2023) que reconhece que este movimento de descentralização gerou um acréscimo substancial de responsabilidades e reconfigurou os eixos de atuação dos assistentes sociais, que passaram a expandir o campo da sua intervenção e a adaptar-se a novas exigências profissionais. A sua intervenção tornou-se mais complexa, alternando entre projetos de intervenção comunitária (desenvolvimento local) e a intervenção individualizada em casos de vulnerabilidade. Esta amplitude da intervenção exige dos profissionais, um reforço de competências de natureza técnica, de investigação, política e ética, indispensáveis à complexidade crescente das práticas profissionais. Na perspetiva dos autores, a ampliação de funções implicou, igualmente, uma renovação metodológica, sustentada na valorização de práticas de mediação e no desenvolvimento de abordagens ancoradas no território e nas especificidades locais. Esta dinâmica contribuiu para

uma conceção mais sólida de uma intervenção baseada no lugar, potenciando uma efetiva renovação metodológica das práticas sociais.

Por outro lado, emerge um conjunto de respostas que aponta para a precarização das condições de trabalho, com os assistentes sociais a identificarem “mais responsabilidades”, um “maior acréscimo de trabalho que não é devidamente reconhecido nem valorizado” e, de forma mais detalhada, o “aumento da sobrecarga de tarefas e acumulação de funções” que compromete a qualidade da intervenção, situação que vem sendo referida ao longo desta investigação: “a descentralização aumentou o volume de trabalho, sobretudo na gestão de plataformas digitais, elevando a responsabilidade profissional. Exige maior rigor, organização e capacidade de adaptação”.

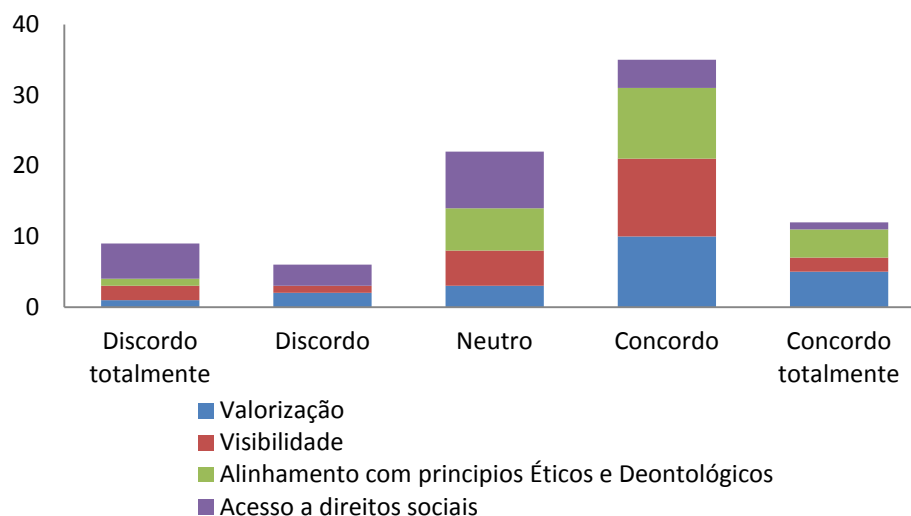
Em suma, os resultados permitem concluir que a descentralização de competências, de facto, redefiniu a prática profissional, tornando-a inegavelmente mais exigente e complexa. Contudo, esta complexidade manifesta-se numa dupla vertente: a positiva, de maior proximidade e autonomia, e a negativa, de sobrecarga e precarização.

Valorização, visibilidade e alinhamento ético com o Serviço Social

As questões relacionadas com a valorização, a visibilidade e o alinhamento da prática profissional com os princípios éticos e deontológicos do serviço social são também uma das dimensões em análise face a esta nova realidade dos assistentes sociais.

Os dados apurados indicam-nos uma tendência maioritariamente positiva dos assistentes sociais face a estas questões. 75% dos inquiridos reconhecem que a descentralização contribuiu para a **valorização profissional**. No entanto 15% assumem uma posição neutra e 10% discordam com esta afirmação, conforme se verifica na imagem seguinte (figura 8).

Figura 8 – Valorização, Visibilidade e Alinhamento com princípios Éticos e Deontológicos



Fonte: Elaboração Própria.

Relativamente à **visibilidade do Serviço Social** junto da comunidade, e possivelmente, junto dos próprios órgãos executivos, os resultados revelam-se mais moderados. Apesar de 65% dos participantes considerarem que a mesma aumentou, observa-se um crescimento da neutralidade (25%), mantendo-se o nível da discordância. Este posicionamento poderá estar relacionado com a análise empírica das posições dos inquiridos, onde ganham destaque as referências ao acréscimo de trabalho, sem a respetiva valorização e reconhecimento.

Já no que diz respeito ao **alinhamento da prática profissional com os princípios éticos e deontológicos**, os resultados são mais expressivos, pois 67% reconhecem que a sua intervenção se encontra hoje mais próxima desses princípios. Apenas um participante discorda totalmente, e um quarto (n=5) mantêm-se neutros.

Estes resultados encontram respaldo no estudo de Gonçalves & Ferreira (2023), onde se observa que o novo reposicionamento do Serviço Social na esfera municipal veio acompanhado de um aumento da visibilidade, mas também de desafios ético-políticos relacionados com a garantia da universalidade dos direitos perante a escassez de recursos. Por um lado, o trabalho dos assistentes sociais é reconhecido como “mais visível” sendo, ao mesmo tempo mais valorizado pela esfera política. Por oposição, a “falta de recursos financeiros parece impor um conceito de cidadania adaptado às necessidades locais, seletivo e, muitas vezes, de emergência” (Gonçalves & Ferreira, 2023, p. 10), exigindo que o

profissional adote um “posicionamento profissional crítico, ético-político, teórico-científico, técnico-operacional e humanista-relacional” (Gonçalves & Ferreira, 2023, p. 14).

A necessidade de manter os princípios éticos e deontológicos da profissão, é também referida por Cardoso, ao advogar que a ação social, enquanto mecanismo de promoção da justiça social e de redução das desigualdades, deve, do ponto de vista ético, fundamentar-se nos princípios constitutivos da própria ação social. Os profissionais devem orientar a sua intervenção com o foco nos direitos sociais e de cidadania, superando a “visão meramente assistencialista ou caritativa” (*apud* EAPN, 2024, p. 10).

Observamos assim, que um dos aspetos críticos identificado, prende-se com a perceção de que a descentralização **acentuou as desigualdades territoriais** no acesso a direitos sociais. Neste item, 40% dos profissionais discordam ou discordam totalmente desta afirmação, enquanto 25% concordam. No entanto, um valor significativo de 35% mantém-se neutro, o que pode indicar falta de informação comparativa ou uma perceção que ainda não é muito clara para os assistentes sociais. Apesar de a posição de discordância ser maioritária, o facto de um quarto dos inquiridos identificar o agravamento de assimetrias é, em si mesmo, um dado relevante. Esta perceção é amplamente sustentada pelo estudo de Gonçalves & Ferreira (2023), que, analisando a fase inicial da descentralização, concluíram que o processo aprofundou as assimetrias regionais pré-existentes, uma vez que a capacidade de resposta dos municípios estava intimamente ligada à sua capacidade financeira e técnica, que era, manifestamente, desigual.

Em síntese, a análise dos dados obtidos, permite concluir que a maioria dos assistentes sociais reconhece que a descentralização contribuiu para reforçar o valor da sua intervenção no contexto municipal e para consolidar o alinhamento ético da prática profissional. Todavia, a visibilidade pública e comunitária da profissão parece menos consolidada, coexistindo com um sentimento generalizado de sobrecarga laboral e insuficiente reconhecimento.

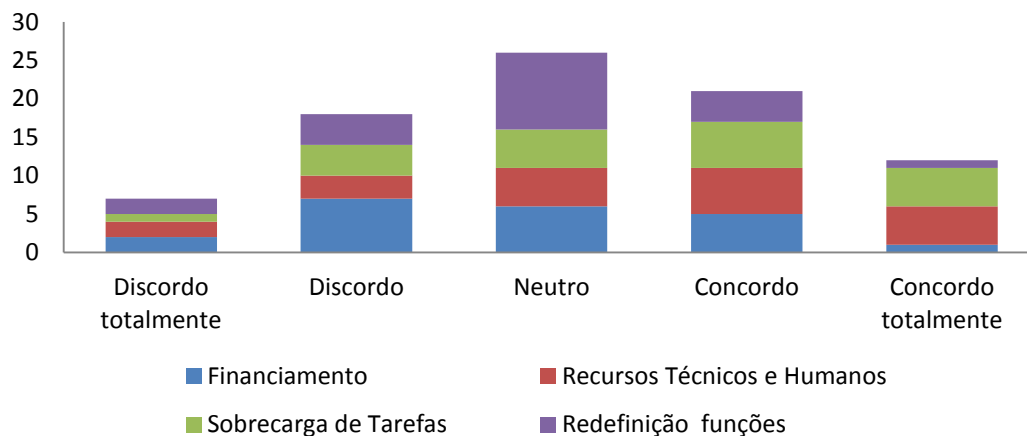
Desafios operacionais

Pese embora os assistentes sociais avaliarem positivamente o processo de descentralização, persistem dificuldades críticas na capacidade administrativa dos municípios, destacando-se a inadequação dos recursos face às novas responsabilidades.

Conforme se pode constatar através da análise da figura 9, respostas às questões que abordam, respetivamente, a falta de financiamento adequado, a insuficiência de recursos técnicos e humanos e a sobrecarga de tarefas, revela um cenário crítico, caracterizado por

uma percepção generalizada de insuficiência de recursos e de uma sobrecarga laboral que compromete a qualidade do serviço prestado à população.

Figura 9 – Desafios operacionais



Fonte: Elaboração Própria

No que concerne à adequação do **financiamento**, os dados indicam uma dicotomia entre os profissionais: enquanto 30% dos inquiridos concordam ou concordam totalmente que a falta de financiamento limita a sua intervenção, uma percentagem superior, 45%, assume uma posição de discordância. Os restantes 25% posicionam-se de forma neutra. Esta divisão sugere uma realidade heterogénea entre municípios, onde a alocação de verbas para a ação social não é uniforme. No entanto, as narrativas qualitativas dos assistentes sociais vão além desta divisão estatística, apontando para consequências operacionais da restrição orçamental. Um participante refere explicitamente a perda de recursos humanos auxiliares: “sinto que tenho mais trabalho, pelo facto de termos perdido 3 Ajudantes de Ação Direta que asseguravam outras tarefas que a Equipa Técnica passou a assegurar”.

Comparativamente, a percepção de **insuficiência de recursos técnicos e humanos** é mais acentuada e consensual. Mais de metade dos profissionais (55%) concorda que os recursos disponibilizados são insuficientes face às novas responsabilidades. Esta percepção de desproporção entre as competências transferidas e os meios para as executar é um dos resultados mais significativos e que vem sendo identificado ao longo deste trabalho de investigação. Com efeito, e segundo os relatos dos profissionais, verificou-se “aumento do volume de trabalho” e na “gestão de plataformas digitais”, atividades que consomem um tempo que deixa de ser dedicado ao núcleo da intervenção social. Pereira, menciona a

dificuldade no acesso ao sistema de informação da segurança social⁵³, que é limitado para muitos profissionais e compromete a qualidade dos atendimentos (EAPN, 2024, p. 24).

A **sobrecarga e acumulação de funções** retrata um outro desafio operacional bastante alinhado com o anterior. Somente 25% dos inquiridos discordaram e 20% adotaram uma posição neutra, a maioria dos colaboradores (55%) considerou que o seu volume de trabalho aumentou, situação que compromete a qualidade da sua intervenção: “o aumento da sobrecarga de tarefas e acumulação de funções, comprometeu a qualidade da minha intervenção. Deixei de conseguir ter tempo para desempenhar com qualidade as tarefas e respostas afetas. Existe trabalho que, diariamente, vai sendo adiado”; “o aumento da sobrecarga de tarefas e acumulação de funções, comprometeu a qualidade da minha intervenção. Ao acumular novas funções com a descentralização, deixei de conseguir ter tempo para desempenhar com qualidade as tarefas e respostas afetas. Existe trabalho que, diariamente, vai sendo adiado”. Este testemunho é um reflexo da intensificação do trabalho, cuja consequência direta, como o inquirido salienta, é o adiamento de trabalho e a perceção de um serviço de pior qualidade, o que colide frontalmente com o princípio da descentralização como promotora de eficiência e proximidade. A elevada burocratização associada a este modelo de intervenção, já anteriormente identificado como constrangimento, acaba por sobrecarregar os profissionais em tarefas técnico-administrativas em detrimento do acompanhamento aos indivíduos e famílias e, conseqüentemente, no trabalho de desenvolvimento de competências que poderia ser realizado ao nível da capacitação e empowerment dos cidadãos mais vulneráveis.

Por fim, e no que diz respeito à **clareza na redefinição das funções profissionais**, os dados apontam para uma ambigüidade, considerando que a maioria dos inquiridos (50%) adotou uma posição neutra, indicando uma falta de perceção clara sobre se as mudanças legislativas vieram acompanhadas de uma redefinição objetiva das suas atribuições. As posições de concordância (25%,) e discordância (30%) dividem-se de forma relativamente equilibrada, mas minoritária. Esta falta de clarificação relativamente às funções profissionais, é também mencionada nas conclusões dos Webinars Regionais da EAPN Portugal (2024), que identificaram de forma consistente, em várias regiões do país, a existência de uma grande ambigüidade e assimetria na interpretação das competências transferidas, o que gera insegurança nos profissionais e desigualdade no acesso por parte dos cidadãos.

⁵³ O sistema de informação da Segurança Social é um conjunto de plataformas e ferramentas tecnológicas que o Instituto da Segurança Social utiliza para gerir e prestar serviços aos cidadãos, empresas e outras entidades. Com a descentralização, os técnicos afetos ao SAAS e RSI utilizam esta plataforma para registo de toda a atividade desenvolvida ao nível da ação social.

Em síntese, a descentralização, embora tenha potencial para aproximar a intervenção social das necessidades locais, implica desafios estruturais que afetam diretamente a prática profissional. A sobrecarga de tarefas, a insuficiência de recursos, e a falta de clarificação das funções profissionais, surgem como fatores críticos, exigindo estratégias de gestão e políticas públicas que assegurem condições adequadas para a concretização dos objetivos pretendidos com este processo.

Trabalho em rede e proximidade

A análise dos dados referentes ao trabalho em rede e à proximidade no âmbito do processo de descentralização, revela que este é o aspecto que reuniu maior consenso entre os participantes, reconhecendo-a como um eixo transformador e potenciador da sua prática profissional, ainda que não isenta de desafios operacionais.

A percepção de que as transformações exigem um **reforço da articulação** é esmagadoramente partilhada pelos inquiridos. Um total de 85% concorda com esta afirmação, enquanto apenas 10% se posicionam de forma neutra e um elemento (n=1) discorda. Esta quase unanimidade sublinha que a articulação entre respostas é entendida como uma necessidade estrutural do novo modelo, situação explicitamente referida pelos assistentes sociais que justificam a “melhoria da articulação de parceiros e os canais de comunicação” e a “maior exigência de articulação interinstitucional”. Esta centralidade da articulação em rede é um pilar teórico da descentralização, sustentado por Gonçalves & Ferreira (2023), que afirmam que o sucesso da ação social municipal está intrinsecamente ligado à capacidade dos municípios fomentarem e solidificarem redes locais que agregam entidades públicas e privadas. Este processo, segundo os autores, redefine o papel da autarquia, convertendo-a de um mero prestador de serviços no gestor central de um ecossistema integrado de apoio social

De forma congruente, a **colaboração em redes e parcerias** é identificada como uma componente essencial do exercício profissional por 80% dos inquiridos, posição confirmada pelos testemunhos que referem uma intervenção “orientada por diagnósticos partilhados”, promovendo uma visão holística dos casos.

Paralelamente, a **proximidade às necessidades reais da população** atinge uma concordância global de 85% dos assistentes sociais, sendo validada pelas respostas dos assistentes sociais que enfatizam a “maior proximidade com a comunidade” como mudança fundamental. Esta valorização da dimensão local corrobora a tese de Gonçalves & Ferreira

(2023), para quem a proximidade territorial permite uma perceção mais ajustada às necessidades da população local, possibilitando respostas mais céleres e contextualizadas, respondendo assim a uma das principais vantagens do modelo descentralizado, conforme já anteriormente abordado nesta investigação.

A construção de **respostas ajustadas às realidades locais** e a **organização da intervenção de forma mais planeada e estratégica** registam ambas 70% de concordância global, demonstrando que a proximidade territorial tem efetivamente facilitado o desenvolvimento de ações mais contextualizadas. Esta dupla está intrinsecamente relacionada com a colaboração em rede anteriormente verificada, uma vez que os diagnósticos partilhados entre parceiros, constituem a base para este planeamento estratégico.

Por fim, esta lógica colaborativa e de proximidade manifesta-se na elevada valorização da **integração em equipas multidisciplinares** com uma concordância global de 85% dos participantes. Este consenso sublinha que o trabalho em rede, a proximidade e o planeamento estratégico convergem, na prática, para um “enriquecimento da atuação profissional” através da confluência de diferentes saberes confirmando que a implementação de uma abordagem sistêmica e em parceria eleva, qualitativamente, os padrões da intervenção social.

Em síntese, o trabalho em rede, a articulação interinstitucional e a integração multidisciplinar são as afirmações mais consensuais entre os profissionais, demonstrando que não são apenas reconhecidos como componentes essenciais do novo modelo, mas são também percecionados como fatores que potenciam a qualidade, a adequação e o planeamento estratégico da intervenção social, confirmando as potencialidades da descentralização.

4.6 Recomendações de melhoria

A análise dos testemunhos dos assistentes sociais envolvidos, permite concluir que, apesar do potencial reconhecido para uma intervenção mais próxima, contextualizada e em rede, a sua operacionalização esbarra em constrangimentos estruturais que, se não forem devidamente corrigidos, podem comprometer os objetivos finais da descentralização. A voz dos assistentes sociais inquiridos, protagonistas diretos desta transição, não só identifica estas fragilidades como aponta caminhos claros para a sua superação, alinhando-se com contributos teóricos recentes sobre a matéria.

Primeiramente, torna-se imperioso **reforçar a capacidade operativa dos serviços**, dotando-os de recursos humanos e técnicos adequados ao volume e complexidade das competências transferidas. Conforme destacam os inquiridos, é necessário “aumentar o número de técnicos, promover formação específica e diminuir o peso da burocracia nos processos”. Esta tríade de ações (aumento de efetivos, capacitação e desburocratização) representa uma abordagem holística que reconhece que a qualidade da ação social não depende apenas de mais pessoas, mas de pessoas melhor preparadas e com processos mais ágeis. A incessante referência à “sobrecarga de tarefas” e ao “aumento do volume de trabalho” exige uma resposta que passe pelo “aumento do número de técnicos” e pelo “investimento em Recursos Humanos, nomeadamente, Ajudantes de Ação Direta”, como foi diretamente solicitado. Esta recomendação vai ao encontro do alerta de Gonçalves & Ferreira (2023) sobre o risco de a descentralização se tornar um processo de mera transferência de encargos sem a correspondente dotação de meios.

Igualmente relevante é a necessidade de **reorganização funcional das equipas**. Conforme sugerem alguns profissionais, é necessário “dividir ASD e RSI em equipas diferentes”, reconhecendo que a acumulação de diferentes tipos de processos numa mesma equipa compromete a especialização e a qualidade da intervenção.

Volve-se, igualmente, urgente **diminuir o peso da burocracia**, simplificando procedimentos e apostando em tecnologia. A sugestão concreta de “implementar a IA no websiss para deixar de haver duplicação de trabalho por processo” ilustra o anseio por uma administração mais ágil e inteligente, que liberte os profissionais para o núcleo essencial da sua missão: o trabalho direto com as pessoas e famílias.

É ainda necessário **promover a clarificação legislativa e a uniformização de procedimentos**. A ausência de diretrizes técnicas uniformizadas a nível nacional, identificada como um dos principais obstáculos ao desempenho profissional, gera insegurança e desigualdade no acesso a direitos. Os participantes apelam à “uniformização de instrumentos de trabalho”, à “clarificação dos procedimentos” e a que “os centros distritais falem a mesma língua”. Conforme argumentam os inquiridos, é fundamental alcançar a “uniformização de instrumentos de trabalho e gestão processual das famílias. Clarificação dos procedimentos para atribuição de Apoio Económico de Carácter Eventual e respetivos procedimentos/normativas para a cessação do mesmo”. Esta uniformização não representa uma limitação da autonomia local, mas antes uma garantia de equidade, acautelando que as famílias recebem respostas equivalentes independentemente da localização geográfica. Esta exigência de coerência e equidade é fundamental para materializar o princípio de que a

cidadania social não pode depender do código postal, uma preocupação central salientada pela EAPN (2024) nos seus Webinars Regionais.

Finalmente, é fundamental **institucionalizar mecanismos de articulação, formação e valorização profissional**. A já reconhecida “colaboração em rede” precisa de ser sistematicamente aprofundada através de uma “melhor articulação entre municípios, IPSS e Segurança Social” e de um “trabalho efetivo de parceria”. Os profissionais identificam a necessidade de “acompanhamento e reuniões com outros municípios e segurança social” como um mecanismo fundamental para garantir coerência nas respostas e partilha de informação. Neste sentido, é essencial “melhorar a articulação com a Segurança Social, no sentido de nos fazerem chegar mais informação sobre as respostas sociais e prestações sociais do ISS (que sofrem frequentemente alterações), para que em contexto de atendimento no SAAS possamos informar de forma mais adequada e atualizada as pessoas/famílias”.

Atendendo a esta complexificação da prática, é ainda indispensável um investimento continuado na qualificação dos profissionais, através de “formação específica”, “formação contínua” e “supervisão aos técnicos e aos coordenadores”, assim como “maior formação, para o poder local sobre a área social”, reconhecendo que a descentralização exige que os decisores locais compreendam profundamente as dinâmicas e os desafios da ação social. Esta estrutura de supervisão e formação contínua permite não apenas identificar fragilidades, mas também disseminar boas práticas e garantir consistência nas intervenções. Tal investimento, associado a uma “maior auscultação dos Técnicos” e a uma “maior valorização dos Recursos Humanos existentes, inclusive ao nível salarial”, constitui o alicerce para a consolidação de um Serviço Social municipal forte, reflexivo e eticamente comprometido.

Complementarmente, é fundamental reforçar a articulação entre os diferentes atores locais. Como argumentam os profissionais, é necessário “um trabalho efetivo de parceria entre o poder local e o central e maior mobilização dos agentes da rede social local”. Esta mobilização implica não apenas comunicação, mas também uma compreensão partilhada das potencialidades e limitações de cada ator. Conforme observam alguns inquiridos, é necessário “maior conhecimento das potencialidades da rede (conhecer melhor o que os outros serviços públicos conseguem/podem fazer)”.

Em síntese, a descentralização bem-sucedida na ação social dependerá, em última análise, da capacidade de se ouvir e valorizar o conhecimento prático dos seus profissionais. As suas sugestões, aqui documentadas, podem constituir-se como um caminho prático para a ação e para os ajustes que já há muito são referidos como urgentes e fundamentais.

Conclusão

A presente dissertação propôs-se a analisar o processo de descentralização de competências no domínio da ação social em Portugal, com um enfoque particular nas perceções dos assistentes sociais que se encontram na linha da frente desta transformação nos municípios da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT). 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 permite agora traçar um quadro conclusivo que reflete a complexidade e as tensões inerentes a um processo desta magnitude.

A principal conclusão que emana da investigação é a existência de uma profunda dualidade na forma como a transferência de competências é percecionada e vivenciada pelos profissionais. Por um lado, a descentralização é reconhecida como uma oportunidade estratégica para a qualificação da intervenção social. Os assistentes sociais valorizam de forma expressiva a proximidade como o maior trunfo do novo modelo, vendo nela a possibilidade de um conhecimento mais aprofundado das realidades locais, uma maior adequação das respostas às necessidades específicas das comunidades e, conseqüentemente, uma ação mais contextualizada e eficaz. 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 sua implementação no terreno. A investigação revela uma clivagem notória entre o desenho político do modelo e a sua operacionalização prática, comprometendo a sua eficácia e equidade. O constrangimento mais criticamente apontado é a sobrecarga de trabalho, associada à insuficiência de recursos humanos. Os profissionais relatam um aumento exponencial das suas 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 de capacitação e desenvolvimento comunitário.

Associada à carência de recursos humanos, emerge a insuficiência de recursos financeiros e materiais, que limita a capacidade de resposta e a qualidade dos serviços prestados. A falta de clarificação de procedimentos e as dificuldades na articulação interinstitucional foram igualmente identificadas como obstáculos relevantes, gerando incerteza e dificultando a construção de uma rede de suporte social coesa e universal. Estes desafios, em conjunto, alimentam o risco de um aprofundamento das assimetrias territoriais, onde a qualidade da resposta social se torna dependente da capacidade financeira e institucional de cada município, colocando em causa o princípio da equidade no acesso aos direitos sociais.

O impacto desta dualidade no exercício profissional é profundo. Se, por um lado, os assistentes sociais sentem uma maior autonomia e visibilidade, vendo o seu papel valorizado no seio das estruturas municipais, por outro, enfrentam uma maior precarização e complexidade na sua prática diária. A tensão entre o potencial de uma intervenção mais qualificada e a realidade de uma prática sobrecarregada e administrativamente densa constitui o dilema central vivido por estes profissionais. 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, torna-se imperativo um forte investimento na capacitação técnica e humana dos serviços, através do redimensionamento das equipas e da aposta na formação contínua. 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 valorização do papel dos assistentes sociais, não apenas como executores de políticas, mas como agentes estratégicos de mediação, planeamento e diagnóstico social, revela-se fundamental para o sucesso da reforma.

Em suma, a investigação demonstra que o sucesso da descentralização na ação social não se mede apenas pela transferência formal de competências, mas pela criação de condições efetivas para que os municípios possam exercê-las com qualidade, eficiência e equidade. Embora o potencial da proximidade seja inegável e unanimemente reconhecido, a sua concretização está criticamente dependente da alocação de recursos adequados e da superação dos constrangimentos operacionais identificados. Sem um compromisso sério com estas dimensões, a descentralização corre o risco de se converter numa transferência de encargos, frustrando as suas potencialidades e comprometendo a garantia universal dos direitos sociais. O caminho para uma ação social local, forte e capacitada, está traçado, mas a

sua jornada, como os resultados indicam, encontra-se ainda numa fase inicial e repleta de desafios a superar.

Referências Bibliográficas

- Amaral, D. F. (2008). *Curso de direito administrativo – Vol. I* (3ª ed.). Almedina.
- Amaro, M. I., & Pedroso, P. (2023). *Proteção social: diagnóstico e propostas para a transferência de competências da ação social para as autarquias (MIAPP_ENPP25)*. Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-Iscte). <https://s11nk.com/meEYs>
- ANMP. (2023). *XXVI Congresso: Poder Local o Mais Próximo das Pessoas*. ANMP. <https://anmp.pt/file-viewer/?pstid=59595>
- Araújo, J. F. (2003, s.d.). *Governança local e novos desafios* [Comunicação em conferência]. Fórum de Gestão e Administração Pública, Mirandela. <https://hdl.handle.net/1822/3303>
- Baptista, I. (2011). Intervenção social em rede: desafios à organização dos serviços sociais locais. *Cadernos de Administração Pública*, 2(1), 25–39.
- Baptista, M. (2016). A descentralização e governança: o caso português. *Revista Lusíada. Economia & Empresa*, (21), 131–157.
- 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-IUL]. <https://bit.ly/3QC7ERv>
- Bilhim, J. A. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Sociedade Portuguesa da Inovação.
- Boeiro, N. C. Z. (2021). *Assistentes sociais e políticas sociais* [Dissertação de mestrado, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Institucional do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/23698>
- Brandão, C., Carvalho, J. L., Arellano, R., Baixinho, C., & Ribeiro, J. (Orgs.). (2019). *A prática na investigação qualitativa: Exemplos de estudos* (Vol. 3). Ludomedia. <https://s11nk.com/yyXXx>
- Bulhões, M. de O. B. (2009). *O serviço social autárquico numa perspectiva 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.
- Cardoso, M. J. (2012). *Acção social nos municípios portugueses – potencialidades e limitações* [Tese de doutoramento, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa]. <http://hdl.handle.net/10071/6346>

Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781–1804. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600008>

Comissão Independente para a Descentralização. (2019). *Relatório da Comissão Independente para a Descentralização*. Assembleia da República. <https://11nq.com/X7T50>

Costa, L. (2023). Regionalização e desenvolvimento: uma perspetiva territorial (pp. 81–100). In J. Cadima Ribeiro (Ed.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132>

DGAL. (2023). *Acompanhamento do processo de descentralização: Ponto de situação, 2.º semestre de 2023*. DGAL. <https://bit.ly/3K2mhtv>

EAPN Portugal. (2023). *A dimensão social no poder local: Encontros regionais de transferência de competências sociais para as autarquias*. <https://s11nk.com/DZXyD>

EAPN Portugal. (2024). *A dimensão social no poder local: Encontros sobre transferência de competências sociais para as autarquias – Relatório de conclusões*. <https://11nq.com/MTo27>

Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 14. <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>

Ferreira, I. (2015). Governação, participação e desenvolvimento local. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 30, 97–117.

Ferreira, P. (2018). O serviço social nas empresas: desafios e oportunidades num campo de intervenção em transformação. *Trabajo Social Global – Global Social Work*, 8(14). <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v8i14.6847>

Flick, U. (2005). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.

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

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

Gonçalves, H. (2021). *Serviço social, território e comunidades: Sentidos e paradoxos*. Academia.edu. <https://s11nk.com/VgpOJ>

Gonçalves, H., & Ferreira, J. (2023). Transformations in local social action in Portugal. *Societies*, 13(9), 209. <https://doi.org/10.3390/soc13090209>

Gonçalves, H. F., Gerry, C., & del Barrio Aliste, J. M. (2012, março). *Descentralização de competências de ação social para os governos locais, reformas e desafios de governança: Resultados de um estudo sociológico comparativo* [Comunicação apresentada em conferência]. <https://www.researchgate.net/publication/259998578>

Gonçalves, J. F. R. (2023). *Municípios e competências no domínio da ação social: O RSI no município de Vila Viçosa* [Dissertação de mestrado, Instituto Politécnico de Beja]. Repositório Científico do IPBeja. <https://hdl.handle.net/20.500.12207/6131>

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

Jaccoud, L. (2020). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>

Madeira, M. J. R. (1996). *Coesão social e acção social* (Comunicação apresentada na comemoração do Dia da Segurança Social, 8 de maio de 1996). Segurança Social. <https://11nq.com/bHvSn>

Menezes, M. (2001). *As práticas de cidadania num poder local comprometido com a comunidade*. Quarteto.

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

Menezes, Manuel. (2025). As revoluções locais da Revolução: atribuições das autarquias e contributos do Serviço Social. In C. Almeida (Ed.), *As Revoluções da revolução: Políticas Sociais e Serviço Social* (pp. 117–150). Edições Universitárias Lusófonas.

Monteiro, S., & Romão, N. (2018). *Governança multinível em Portugal: descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus* (Working Paper n.º 04). Agência para o Desenvolvimento e Coesão. <https://sl1nk.com/ehs6Z>

Nascimento, A. R., & Grin, E. (2021). Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 6(3). <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.62726>

Nascimento, S. do. (2010). Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, 101, 25–44. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000100006>

Observador. (2024, 9 de janeiro). Descentralização mostrou insuficiência de recursos transferidos. <https://sl1nk.com/N7rYA>

Oliveira, A. C. (2021). *A democracia local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

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. Universidade Católica de Petrópolis. <https://11nq.com/9YJu2>

Pedroso, P. (2025). O poder local no futuro da ação social. *Solidariedade*. <https://solidariedade.pt/site/detalhe/15137>

Rego, C. (2023). Capítulo 8 – Descentralização e desenvolvimento: Para quê fazer o que ainda não foi feito? In J. C. Ribeiro (Ed.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento* (pp. 145–162). UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.9>

Reis, A. F. da S. (2024). *Descentralização em Portugal: Análise à transição de competências para as autarquias* [Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. RUN – Repositório da Universidade Nova de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10362/179019>

Ribeiro, A. C. D. (2023). *Política social e governação integrada: O Programa Rede Social em Portugal* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa]. Repositório ULisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/27598>

Ribeiro, J. C., Bravo, A. B., Barbosa, A., Oliveira, A. C. de, Covas, A., Rego, M. da C., Rocha, J. F. da, Mendes, J. F. G., Reis, J., Pires Manso, J. R., Costa, L., Araújo, P., Mourão, P., & Dentinho, T. P. (2023). *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132>

Ribeiro, L. B. de S. (2011). *O Serviço Social nas Autarquias e a sua importância para o desenvolvimento social local* [Relatório de mestrado, Instituto Superior Miguel Torga]. Repositório ISMT. <http://repositorio.ismt.pt/handle/123456789/191>

Rodrigues, B. M. D. S. (2021). *A importância da capacitação do capital humano para as autarquias locais* [Dissertação de mestrado, Instituto Politécnico]. Repositório Comum – RCAAP. <https://11nq.com/fGbWv>

Rodrigues, C. L. R. P. (2024). *O processo de transferência de competências da ação social para as autarquias locais* [Dissertação de mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório ISCTE. <http://hdl.handle.net/10071/33527>

Sá, P., Costa, A. P., & Moreira, A. (2021). *Reflexões em torno de metodologias de investigação: Recolha de dados* (Vol. 2). Universidade de Aveiro.

Santos, J. R., & Henriques, S. (2021). *Inquérito por questionário: Contributos de conceção e utilização em contextos educativos*. Universidade Aberta. <https://hdl.handle.net/10400.2/10696>

Shaffer, D. W., & Serlin, R. C. (2004). What good are statistics that don't generalize? *Educational Researcher*, 33(9), 14–25.

Silva, P., & Flores, I. (2025). *O que pensam os portugueses 2025: Descentralização, desconcentração e regionalização*. IPPS-Iscte. <https://ipps.iscte-iul.pt>

Sousa, M. J., & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. Pactor.

Tavares, A. F. (2022). *Governo local e administração autárquica*. Edições Sílabo.

Tavares, A. F., & Rodrigues, M. (2019). Descentralização e desempenho municipal: Uma análise crítica à luz da nova legislação. *Revista Administração Pública*, 52(1), 15–34.

Teles, F. (2021). Descentralização e poder local em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 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 SECCÃO. <https://www.tcontas.pt/pt>

Vilelas, J. (2022). *Investigação – O processo de construção do conhecimento*

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 175/2013, de 12 de setembro. Diário da República, n.º 169/2013, 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.

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 – Questionário

Transferência de Competências na Esfera Social para as Autarquias Locais: A Realidade da CIM do Médio Tejo

O presente questionário insere-se no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Serviço Social, a decorrer no Instituto Superior Miguel Torga, em Coimbra. O estudo tem como principal objetivo compreender as perceções dos assistentes sociais relativamente à transferência de competências para os municípios na esfera da ação social, identificando os desafios, constrangimentos e potencialidades decorrentes da sua efetivação nos territórios.

O questionário é destinado aos assistentes sociais que exercem funções, diretamente relacionadas com as novas atribuições de competências, nos 11 municípios do Médio Tejo, assim como aos profissionais que integram equipas protocolares nesta esfera de atuação.

O presente inquérito encontra-se dividido em cinco partes:

1. Caracterização sociodemográfica e profissional dos inquiridos;
2. Perceções sobre o processo de transferência de competências;
3. Desafios e Constrangimentos na implementação das competências transferidas;
4. Potencialidade do processo de descentralização para o território local;
5. Perceção sobre as mudanças no exercício profissional, decorrentes da descentralização.

A sua opinião é importante, por isso, solicitamos a sua colaboração no preenchimento deste inquérito, que tem a duração máxima de 10 minutos.

A sua resposta é de elevada relevância para este estudo e será mantida sob anonimato.

Os dados serão recolhidos e tratados com total garantia de confidencialidade e anonimato. Sendo que só serão usados para fins da investigação e divulgação científica.

A investigadora responsável compromete-se a assegurar a proteção dos dados pessoais de acordo com a Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº58/2019, de 8 de agosto).

Em caso de qualquer dúvida, contactar via email: teresabarrambanamos4@gmail.com

Obrigad@ pela vossa colaboração.

Indica uma pergunta obrigatória

*

1. Consentimento Informado *

Se escolher "Não concordo", o questionário será encerrado com a mensagem de agradecimento pela atenção.

Marcar apenas uma oval.

Concordo

Não concordo

Avançar para a secção 7 (Obrigado pela sua colaboração!)

Parte 1 - Caracterização Sociodemográfica e Profissional

1) Idade *

2) Género *

Marcar apenas uma oval.

Feminino

Masculino

Prefiro não responder

3) Estado Civil *

Marcar apenas uma oval.

Solteiro

Casado

União de Facto

Divorciado

Outra: _____

4) Formação Académica *

Marcar apenas uma oval.

- Licenciatura
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutoramento
- Outra: _____

5) Número de anos de experiência profissional da área social *

Marcar apenas uma oval.

- Menos de 2 anos
- 2 a 5 anos
- 6 a 10 anos
- 11 a 20 anos
- mais de 20 anos

6) Município onde exerce funções *

Marcar apenas uma oval.

- Abrantes
- Alcanena
- Constância
- Entroncamento
- Ferreira do Zêzere
- Mação
- Ourém
- Sardoal
- Tomar
- Torres Novas
- Vila Nova da Barquinha

7) Função Desempenhada *

Marcar apenas uma oval.

- Técnico Superior Coordenador/Responsável de
- Serviço Dirigente
- Outra: _____

8) Entidade onde desempenha funções *

Marcar apenas uma oval.

- Autarquia
- IPSS
- Outra: _____

Parte II - Percepções sobre o processo de transferência de competências

9) Classifique cada afirmação de acordo com a sua percepção sobre o assunto, considerando que 1 corresponde a "discordo totalmente" e 5 corresponde a "concordo totalmente".*

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo, nem discordo	Concordo.	Concordo totalmente
O meu serviço foi devidamente preparado para receber estas competências.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O processo de transição foi claro e envolveu os elementos dos diferentes departamentos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O processo de descentralização foi acompanhado por formação adequada aos profissionais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A transferência de competências para os municípios melhorou a resposta social local.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A transferência de competências para os municípios melhorou a proximidade de resposta às necessidades da população.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A comunicação interna entre serviços municipais foi reforçada após a descentralização.

Foram disponibilizados recursos humanos e financeiros adequados às necessidades do concelho.

10) O município onde trabalho criou novas estruturas ou serviços para responder às competências descentralizadas.

*

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Está em processo de criação
- Não sei

11) Se respondeu "Sim" ou "Está em processo de criação", indique quais as estruturas ou serviços criados (e.g. fundo de maneo; resposta de alojamento temporário, outra resposta social criada pelo município para dar resposta às necessidades do concelho)

12) Qual o modelo organizativo adotado no seu município? *

Marcar apenas uma oval.

- Equipa da Autarquia
- Equipa Protocolar
- Modelo Misto (Autarquia e Ipss)

13) Caso tenha respondido "Equipa Protocolar" ou "Modelo Misto", as equipas protocolares mantiveram-se ou foram celebrados protocolos com novas Instituições?

14) Considera que o modelo de funcionamento atual é adequado às novas competências? Justifique por favor. *

Parte III - Potencialidades do processo de descentralização para o território nacional.

15) Identifique quais as *principais potencialidades* que reconhece no processo de transferência de competências, na esfera da ação social, para os municípios. *

(pode selecionar várias opções)

Marcar tudo o que for aplicável.

- Maior proximidade territorial e institucional com os cidadãos e os problemas sociais locais.
- Maior eficácia na mobilização de recursos locais.
- Evitar duplicação de apoios.
- Possibilidade de desenvolver respostas integradas e contextualizadas.
- Oportunidade de reforçar o trabalho em rede.
- Inovação nas respostas às necessidades da comunidade.
- Reforço da governança multinível, e da democracia local.
- Possibilidade de redefinição dos paradigmas de combate à pobreza, com base em dados territoriais e cartas sociais municipais e intermunicipais.
- Outra: _____

16) Indique, na sua perspetiva, uma ou duas potencialidades que reconhece neste processo. Justifique a sua resposta. *

17) Na sua opinião, que mais-valias trouxe este processo à intervenção social local? Justifique a sua resposta. *

Parte IV - Desafios e Constrangimentos na implementação das competências transferidas

18) Identifique quais os **principais desafios e constrangimentos** que reconhece * no processo de transferência de competências, na esfera da ação social, para os municípios.

(pode seleccionar várias opções)

Marcar tudo o que for aplicável.

- Financiamento insuficiente.
- Recursos humanos insuficientes.
- Falta de formação específica.
- Sobrecarga de trabalho.
- Falta de articulação com a Segurança Social.
- Inexistência de orientações claras face aos procedimentos de atuação e tratamento informático dos processos.
- Falta de auscultação e participação no desenho do modelo adotado.
- Desigualdades intermunicipais (municípios com menor capacidade técnica e orçamental podem comprometer o acesso a direitos sociais)
- Outra: _____

19) Indique, na sua perspetiva, um ou dois constrangimentos que reconhece * neste processo. Justifique a sua resposta.

20) Na sua opinião, em que medida os constrangimentos afetam a qualidade * da intervenção social local? Justifique a sua resposta.

Parte V - Percepção sobre as mudanças no exercício profissional decorrentes da descentralização.

21) Classifique cada afirmação de acordo com a sua percepção sobre o assunto, considerando que 1 corresponde a "discordo totalmente" e 5 corresponde a "concordo totalmente". *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo, nem discordo	Concordo	Concordo Totalmente
A descentralização de competências na área da ação social trouxe novas exigências à minha prática profissional.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A minha intervenção profissional tornou-se mais abrangente e complexa desde a transferência de competências para os municípios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A territorialização da intervenção social tem valorizado a prática do Serviço Social nos municípios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As transformações no contexto de prática exigem um reforço da articulação entre respostas individuais e comunitárias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A colaboração em redes e parcerias interinstitucionais é hoje uma componente essencial do meu exercício profissional.

O novo modelo de ação social municipal permite uma maior proximidade às necessidades reais da população.

As mudanças legislativas associadas à descentralização foram acompanhadas de uma redefinição clara das minhas funções profissionais

A falta de financiamento adequado tem limitado a eficácia da minha intervenção social ao nível local.

Os recursos técnicos e humanos disponibilizados pelo município são insuficientes face às novas responsabilidades que me foram atribuídas.

A descentralização tem acentuado desigualdades territoriais, condicionando o acesso equitativo das populações aos direitos sociais

A ausência de diretrizes técnicas uniformizadas a nível nacional dificulta o meu desempenho profissional enquanto assistente social.

Sinto um aumento da sobrecarga de tarefas e acumulação de funções, o que compromete a qualidade da minha intervenção.

A descentralização contribuiu para uma maior valorização e visibilidade do Serviço Social no município e junto da comunidade.

A proximidade territorial tem favorecido a construção de respostas mais ajustadas às realidades locais.

A intervenção social passou a organizar-se de forma mais planeada, estratégica e orientada por diagnósticos partilhados por diversos agentes locais.

A prática profissional está hoje mais alinhada com os princípios éticos e deontológicos da profissão.

A integração em equipas multidisciplinares enriquece a minha atuação profissional.

22) Na sua opinião, de que forma os recursos humanos e materiais disponíveis no território, influenciam a capacidade de implementação das competências transferidas na área da ação social? *

23) Considera que a estrutura organizacional e os procedimentos internos do município favorecem ou dificultam a execução eficaz das novas competências? Porquê? *

24) Quais foram, na sua opinião, as principais mudanças ocorridas na articulação entre os serviços municipais e as entidades parceiras (IPSS, Segurança Social, entre outros) após a transferência de competências? *

25) Na prática, considera que a descentralização tem promovido uma maior coordenação e complementaridade entre os diversos agentes sociais do território? Justifique a sua resposta. *

26) De que forma sente que a sua prática profissional mudou com a descentralização de competências para os municípios? *

27) Quais os principais desafios e constrangimentos que tem enfrentado no contexto da descentralização? *

28) Que potencialidades reconhece no novo modelo de intervenção social municipal decorrente da descentralização? *

29) Que sugestões gostaria de apresentar para melhorar o processo de implementação da descentralização na área da ação social?

*

Obrigado pela sua colaboração!

Alguma questão que possa querer colocar, poderá ser enviada para o seguinte email:
teresabarrambanamos4@gmail.com

