

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2026-02-13

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Amaro, M. I. & Pedroso, P. (2025). Proteção social. In Pedro Adão e Silva (Ed.), *Relatório do Estado da Nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. (pp. 84-91).: IPPSIscte.

Further information on publisher's website:

<https://ipps.iscte-iul.pt/pt/publicacoes/estado-da-nacao-politicas-publicas/enpp-25>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Amaro, M. I. & Pedroso, P. (2025). Proteção social. In Pedro Adão e Silva (Ed.), *Relatório do Estado da Nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. (pp. 84-91).: IPPSIscte.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

PROTEÇÃO SOCIAL

Maria Inês Amaro

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Paulo Pedroso

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



A transferência de competências de Ação Social para as autarquias

Por força do disposto na Lei 50/2018, de 16 de Agosto, foi estabelecido em Portugal um regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em diversos âmbitos. No que respeita à Ação Social, esta Lei-quadro, mais tarde concretizada por um decreto-lei específico da transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais¹, aponta para quatro dimensões abrangidas pelo processo: 1) o atendimento e acompanhamento social, 2) a Rede Social, 3) os instrumentos estratégicos e de planeamento e 4) os Programas.

A dimensão do atendimento e acompanhamento social é usualmente encarada como a matéria, por excelência, da transferência da ação social, englobando toda a área do trabalho face a face com as pessoas e famílias em situação de pobreza, incluindo o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), a elaboração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) e a componente de apoio à família. Passa a caber, ainda, à autarquia a coordenação dos Núcleos Locais de Inserção, nos quais se discute o plano de inserção para cada beneficiário do RSI e se atribui o gestor de caso de cada processo.

A dimensão da Rede Social implica, para além das responsabilidades já assumidas pelo nível autárquico de coordenação dos Conselhos Locais de Ação Social e de coordenação da construção/atualização do Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Atividades de cada concelho, a responsabilidade por parte das entidades intermunicipais pela dinamização e gestão das Plataformas Supraconcelhias, garantindo

um nível estratégico de planeamento de nível meso, entre os municípios.

A dimensão dos instrumentos estratégicos e de planeamento aponta para a necessidade das autarquias e das entidades intermunicipais assegurarem a realização das cartas sociais municipais e supramunicipais, garantindo a desejável articulação de necessidades entre os níveis concelhio, regional e nacional.

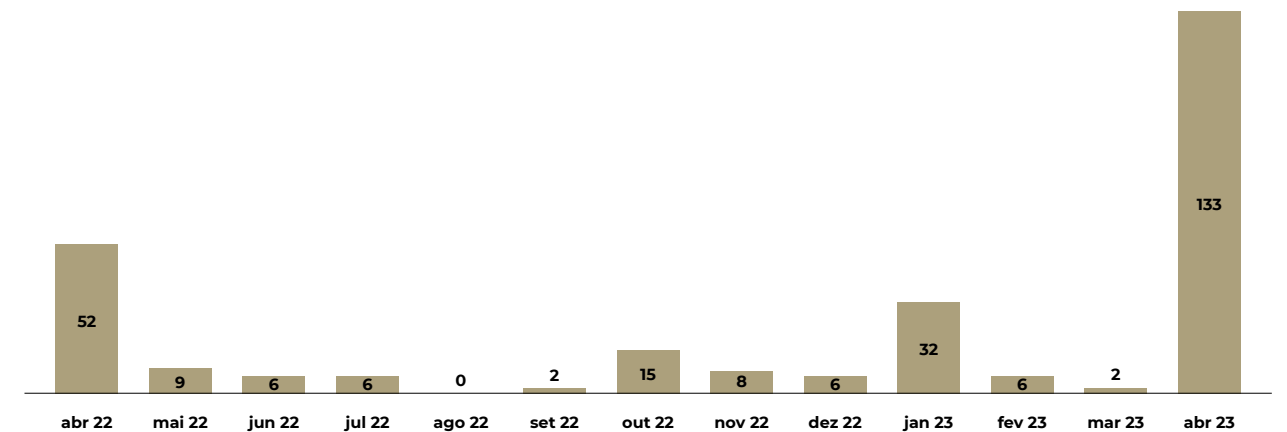
Por fim, a dimensão dos Programas incide sobre a gestão e operacionalização de programas, frequentemente ancorados em fundos europeus, como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social ou o mais recente Radar Social. Trata-se da concretização de um princípio de governança local para os programas que se dirigem à animação comunitária com vista à inclusão e desenvolvimento social.

Autarquias e entidades intermunicipais devem assegurar a realização das cartas sociais municipais e supramunicipais, garantindo articulação de necessidades entre os níveis concelhio, regional e nacional

Em paralelo, foi criado o Fundo de Financiamento da Descentralização, que define o mapa de encargos anuais das competências descentralizadas, colocando

Municípios que aceitaram as competências (n.º, mês)

Fonte: DGAL



na Direção-Geral das Autarquias Locais a competência de gestão e distribuição do Fundo pelos municípios e entidades intermunicipais, de acordo com o mapa de despesa calculada e aprovada.

O Fundo é distribuído por 277 municípios de Portugal Continental, uma vez que os municípios das regiões autónomas não foram abrangidos pelo regime e que o concelho de Lisboa manteve a sua exceção, que remete para o histórico regime próprio de competências por parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em matéria de ação social.

Os montantes máximos deste fundo foram inicialmente definidos pelo orçamento de Estado mas têm vindo a ser incrementados na sequência de negociações entre o governo e as autarquias.

Nesse processo negocial foi tido em conta a população de cada território, o número de processos familiares existente, o volume de apoios concedidos, os recursos humanos afetos e a externalização dos serviços em Instituições Particulares de Solidariedade Social. A legislação previa, ainda, a possibilidade de transferência de recursos humanos e a cessão de posição contratual por parte do Instituto da Segurança Social (ISS, I.P.) nos protocolos com as IPSS.

Apesar de prevista, foi residual a transferência de recursos humanos do ISS, I.P. ao abrigo do mecanismo criado. No que respeita aos protocolos vigentes com o ISS, I.P. para SAAS e para as equipas do RSI, verificou-se que, dos 438 protocolos e acordos existentes em 2019, operantes em 220 municípios, apenas em 67 concelhos deram lugar a uma internalização das competências

pelos serviços do próprio município. Note-se que a legislação estabelecia a possibilidade de os municípios assumirem o exercício direto das competências em matéria de ação social, o que levou muitas câmaras municipais ao recrutamento de profissionais.

O início do processo de transferência foi adiado por força do arrastamento da negociação orçamental, culminando na estabilização de um envelope financeiro substancialmente mais elevado do que a previsão inicial do Governo, incorporado no Despacho n.º 4637/2023, de 18 abril de 2023.

Inicialmente, o calendário previsto definia como data-limite para a conclusão do processo o dia 31 de março de 2022. Fruto de fatores conjunturais, como a situação pandémica, e do trabalho negocial, o processo sofreu prorrogações de prazo, primeiro até 1 de janeiro de 2023 e, mais tarde, já com 104 municípios a exercer as competências, até ao dia 3 de abril de 2023. A segunda prorrogação ocorre na sequência do acordo setorial entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses que resultou no aludido reforço do orçamento associado.

No dia 3 de abril de 2023, todos os municípios de Portugal Continental, com exceção de Lisboa, exerciam competências em todas as valências no âmbito da ação social. ▶

¹ DL 55/2020, de 12 de agosto

Transferência de competências de ação social: avaliação global é prematura mas há sinais de alerta

O processo de transferência de competências foi preparado não apenas enquanto pacote legislativo e financeiro mas também numa dimensão de transferência de conhecimento e capacidade

O preâmbulo do DL 55/2020, de 12 de agosto, situa a declaração de princípios que fundamenta a opção política descentralizadora, por meio de uma transferência de competências no domínio da ação social. É feita referência à autonomia e à proximidade, como pilares de garantia de uma maior adequação da resposta aos cidadãos, consubstanciada “num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente”.

Trata-se, com efeito, da concretização dos princípios de desconcentração e descentralização constantes na Constituição da República Portuguesa, que se alia a uma ideia de subsidiariedade, segundo a qual, na política pública, deve sempre atuar o nível mais bem colocado para responder aos problemas, sem prejuízo da necessidade de que os demais níveis se articulem e colaborem em função das necessidades.

Estudiosos no campo das políticas públicas salientam a territorialização como um vetor base da descentralização, prosseguindo lógicas de proximidade, participação, eficácia na rápida resposta aos problemas e eficiência na gestão dos recursos, evitando lógicas de duplicação e desperdício e excesso de burocracia¹. Aponta-se para um Estado central como facilitador, potenciador de sinergias e distribuidor de recursos e uma governação local mais executiva e relacional².

Aspirando a contribuir para a concretização de uma ideia de “regimes locais de inserção”³, que assenta na hipótese da sinergia local como variável-chave de promoção, *in situ*, de oportunidades de inserção, o processo de transferência de competências foi preparado, não apenas enquanto pacote legislativo e financeiro, mas também numa dimensão de transferência de conhecimento e capacidade.

Ao longo de décadas, uma massa crítica e *know-how* sobre o atendimento e acompanhamento social concentrou-se nos serviços da Segurança Social, primeiro ancorada numa prestação direta, mais tarde numa lógica de cooperação com o setor social e solidário, e deu origem a manuais e guias para a intervenção. Foi preciso, desta forma, garantir a transferência também do conhecimento para os municípios.

O próprio DL procura acautelar esta questão, com a determinação que faz no seu artigo 21.º sobre a obrigatoriedade de constituição de uma Comissão de Acompanhamento (CA) em cada município, constituída pelas

diferentes áreas governativas envolvidas e pela representação dos municípios. De facto, estas CA vieram a constituir-se, contando sobretudo com a presença do ISS, I.P. e do município, e tornaram-se uma interface fundamental para a garantia do bom funcionamento do processo, estando algumas ainda em funcionamento.

A par das CA, o ISS, I.P. promoveu e concebeu uma mala formativa digital, composta por 8 módulos de formação técnica na área do atendimento e acompanhamento social⁴, um conjunto de sessões formativas presenciais sobre o sistema de informação de apoio aos processos familiares e um modelo de comunidade de prática (CoP), que procurou que viesse a ser constituída em todos os territórios.

A mala formativa, que constitui um produto de referência do modelo de atendimento e acompanhamento social em Portugal e permanece disponível para todos os profissionais que venham a desempenhar funções neste âmbito, procurou contribuir para a capacitação das equipas técnicas das autarquias para o trabalho do atendimento e acompanhamento social, nos domínios técnico, metodológico e legal. Em paralelo, promoveu-se formação em sala no âmbito do sistema de informação do processo familiar, dado que, não obstante a transferência das competências, o trabalho permanece suportado por um sistema de informação único, que apoia a garantia de uniformidade de procedimentos e de existência de uma base de informação nacional sobre o domínio da ação social⁵. Por fim, as CoP, encaradas numa continuidade das CA, desta feita mais centradas na reflexão em torno de questões específicas da intervenção, permanecem em fase de implementação, havendo registo de existência de CoP em apenas nove dos 18 distritos de Portugal continental.

Do ponto de vista da consumação efetiva do processo, cabe ainda referir que 46% das 28 plataformas supraconcelhias constituídas pela Rede Social não realizaram qualquer reunião durante a vigência do atual quadro de desenho de competências e que as cartas concelhias e supraconcelhias ainda carecem de uma estabilização no processo da sua construção.

Constata-se que o grande enfoque do processo se situou na transferência dos Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), incluindo equipas do RSI, e respetiva passagem de processos familiares. Neste âmbito, é relevante salientar as exceções tipificadas em legislação dispersa que identifica “problemáticas específicas” não transferidas e, portanto, que permanecem

A par das Comissões de Acompanhamento em cada município o ISS concebeu uma mala formativa digital, composta por módulos de formação técnica, sessões formativas presenciais e um modelo de comunidade de prática

¹ Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (55), 47-60; Gonçalves, H. (2019). *Reconfiguração do Serviço Social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, ISCTE-IUL; Garcia, C. (2023). *O papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, ISCTE-IUL.

² Garcia, 2023: 51

³ Branco, F. & Amaro, M. I. (2011). As práticas do “Serviço Social ativo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspetiva portuguesa. *Serv. Soc. Soc. (108)*, 656-679

⁴ Disponível em https://intranet.seg-social.pt/sites/iss/Paginas/publicacoes/manuais_relatorios.aspx

⁵ Constitui exceção o concelho de Lisboa, no qual a SCML trabalha com sistema de informação próprio e não interoperável.

Há um conjunto muito significativo de processos familiares (41%) que permanece na Administração Central, o que permite questionar a eficácia do processo

na esfera de atuação do ISS, I.P., que, assume diretamente a intervenção social com os indivíduos e famílias nas circunstâncias tipificadas. Trata-se da população Requerente e Beneficiária de Proteção Internacional e Temporária, das pessoas abrangidas pelo Estatuto do Cuidador Informal, das pessoas com deficiência e/ou incapacidade requerentes de Produtos de Apoio, das pessoas integradas em respostas residenciais do setor lucrativo, das pessoas integradas na resposta de Acolhimento Familiar de Pessoas Idosas ou Adultos com Dependência, dos processos abrangidos por apoios para responder a comportamentos aditivos e ao VIH-SIDA, para além da resposta à emergência social em horário fora da hora do expediente.

Nesta sequência, o quadro atual aponta para um conjunto muito significativo de processos familiares que permanece na Administração Central, o que, no mínimo, dá respaldo a um questionamento sobre a eficácia do processo. Com efeito, em abril de 2025, de um total de 512.538 Processos Familiares Ativos (com pelo menos um movimento nos últimos 2 anos), 212.045 permaneciam na esfera do ISS, I.P. Dois anos volvidos sobre a conclusão formal da operação, cerca de 41% dos processos estão em acompanhamento pelos serviços desconcentrados do ISS, I.P.

Acresce que a identificação de determinadas “problemáticas específicas” de uma forma dispersa e sem um fundamento clarificador, tem dado azo a uma leitura confusa do processo, criando-se diversos mal-entendidos sobre onde recai a competência para a intervenção com população migrante, vítimas de violência doméstica, pessoas em situação de sem-abrigo, entre outras. Esta leitura errónea sobre a partição de responsabilidades adensou-se com a simultaneidade da evolução do processo de transferência com um crescimento da presença, em alguns territórios, de comunidades migrantes em situações habitacionais e sociais de grande precariedade.

A par desta questão, continua a colocar-se a necessidade de clarificar o âmbito e fronteiras da intervenção na emergência social. De facto, a Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) mantém-se na esfera do ISS, I.P., com um funcionamento 24 horas por dia, sendo que a concretização de resposta na generalidade das situações só deve ser acionada pela LNES-144 fora do horário de expediente e até ao dia útil seguinte. No horário de funcionamento dos serviços, devem ser os SAAS a responder às situações de emergência e só subsidiariamente a Administração Central. Um tal entendimento

nem sempre tem sido incorporado pela Administração Local, que recusa intervir nas situações e relega os cidadãos para o que podemos designar por “círculo vicioso da intervenção emergencial”; ou seja, no final de cada dia, sem obterem uma resposta por parte dos serviços competentes, os cidadãos acionam a LNES-144 sem que nenhuma equipa intervenha tecnicamente na situação.

Uma outra dimensão desafiadora prende-se com a definição da competência para a intervenção com pessoas sem território de referência, num paradigma assente numa lógica territorial e de proximidade. Assim, populações migrantes, itinerantes ou em situação de sem-abrigo são, com frequência, encaradas pela Administração Local como não pertencentes ao território e, portanto, fora da abrangência da sua intervenção. Também este segmento recai nos pedidos à LNES-144, que fica desprovida de uma rede para encaminhamento subsequente.

Será ainda prematuro procurar fazer uma avaliação do impacto da transferência de competências na vida das pessoas e no bem-estar social. Para já, assinalam-se alguns aspetos críticos que merecem amadurecimento.

As tendências apresentam sinais contrários. Ao nível dos receios da apatência para a discricionariedade e clientelismo sobejamente apontados como características dos “modelos da Europa do Sul”⁶, verifica-se 1) uma ênfase na segmentação, ocupada com a especificação de problemáticas que definem níveis de intervenção; 2) um suporte ao assistencialismo, que retém pessoas na intervenção assistencial; 3) um adensamento da exclusão dos públicos mais vulneráveis que, sem acesso ao território, perdem também o acesso a uma intervenção generativa; 4) uma permanência da Administração Central que, agora com menos meios, mantém a responsabilidade da resposta a uma multiplicidade de situações.

Em contraponto, persiste uma visão de aprofundamento dos Regimes Locais de Inserção, alicerçados numa lógica de proximidade, participação e ajustamento ao território das políticas locais.

O desfecho do processo de descentralização de competências, nesta dimensão, será a resultante da tensão entre a persistência da pulsão atomizadora da visão assistencialista, com riscos acrescidos para alguns grupos vulneráveis e o percurso de aprofundamento dos regimes locais de inserção, integradores de respostas e inclusivos na relação com as problemáticas sociais e com os cidadãos. O processo está ainda aberto e em curso. ▶

É prematuro fazer uma avaliação do impacto da transferência de competências de Ação Social na vida das pessoas e no bem-estar social, mas verifica-se um adensamento da exclusão dos públicos mais vulneráveis

⁶ Ferrera, M. (2000). A reconstrução do Estado social na Europa meridional. *Análise Social*, 151-152 (457-475); Silva, P. A. e (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul – reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas* (38), 25-59.