

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Acção Social nos Municípios portugueses –  
potencialidades e limitações**

Maria Júlia Faria Cardoso

Tese Submetida como Requisito Parcial para a Obtenção do Grau de  
Doutor em Serviço Social

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Lisboa, Junho de 2012





Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Acção Social nos Municípios portugueses –  
potencialidades e limitações

Maria Júlia Faria Cardoso

Tese Submetida como Requisito Parcial para a Obtenção do Grau de  
Doutor em Serviço Social

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Lisboa, Junho de 2012



## AGRADECIMENTOS

É habitual dizer-se que um processo de pesquisa e, sobretudo, um processo de pesquisa que tem como fim a obtenção de um grau académico, é feito de angústias e incertezas, de momentos de solidão, de avanços e recuos, de momentos ora gratificantes, ora de sofrimento.

Também o meu não fugiu à regra e, mais do que tudo, foi um longo trajecto de aprendizagem, acompanhado do sofrimento por uma perda insubstituível mas, também, da alegria e esperança que só o nascimento de uma nova vida nos pode trazer. Por isso, o momento em que este trabalho é dado como concluído tem um significado muito especial que não pode deixar de ser partilhado com todos aqueles que me apoiaram neste caminho.

Um agradecimento às Câmaras Municipais de Amadora, Celorico da Beira, Oeiras e Reguengos de Monsaraz, e, em particular, aos Senhores Presidente Dr Isaltino Morais e Vereador Dr José Luís Cabral e às Senhoras Vereadoras Dr<sup>a</sup> Carla Tavares e Dr<sup>a</sup> Joaquina Margalha, bem como às Assistentes Sociais que aceitaram participar neste estudo e colaboraram na disponibilização de informações, sem cujo auxílio ele não se concretizaria.

À minha grande família, o principal pilar da minha vida, aquele que está sempre junto de mim, mesmo que a distância nos separe.

À Patrícia, à Helena, à Marta, ao Bernardo, ao Nuno, pela especial ajuda e solidariedade nas horas mais difíceis de realização deste trabalho e a todos os amigos e aos colegas de trabalho que, apesar de não identificados, sabem que estão no meu coração.

Aos colegas Francisco Branco, Inês Amaro, Isabel Sousa, Jorge Ferreira, Rosário Serafim, Teresa Silva, pela disponibilidade que sempre demonstraram em me apoiar e que, lamentavelmente, nem sempre aproveitei.

Ao Zé Paulo e à Leila, pela longa amizade que nos une, pela partilha do conhecimento e pela bibliografia com que constantemente me presenteiam.

Por fim, ao meu orientador, Doutor Juan Mozzicafreddo, pela orientação que imprimiu a todo o processo, pelo elevado rigor científico e visão crítica e, também, pela paciência que demonstrou perante os meus atrasos e incertezas.



**Dedicatória**

Ao Luís e aos nossos filhos, Frederico e Inês.

## RESUMO

O estudo que se apresenta constitui uma abordagem da Acção Social concretizada no espaço local, que tem como principal protagonista a entidade pública municipal.

Como instrumento do sistema de protecção social que tem como objectivo combater ou diminuir os efeitos dos fenómenos da pobreza e vulnerabilidade social, a Acção Social é exercida por um conjunto diversificado de entidades: o Estado, as Autarquias Locais e as organizações da sociedade civil. Enquanto organizações públicas mais próximas dos cidadãos, as Autarquias Locais detêm, potencialmente, um importante papel na prevenção e combate àqueles fenómenos, que deveria ser acompanhado de correspondente importância em matéria de atribuições e competências legais, estratégias locais e recursos operacionais.

O estudo realizado foi conduzido em dois planos: no plano teórico, com a abordagem da Acção Social na sua relação com o quadro evolutivo do *Welfare State* e do Serviço Social, enquanto profissão associada aos quadros de pobreza e de vulnerabilidade social; no plano empírico, pela pesquisa da Acção Social operacionalizada pelos municípios, através da análise do seu enquadramento legal e da recolha dos dados gerais da acção de todos os municípios portugueses e, em particular, de quatro deles - Amadora, Celorico da Beira, Oeiras e Reguengos de Monsaraz.

As transformações da sociedade actual e os seus efeitos de natureza social e espacial, constituem desafios constantes à governação municipal; representam, sobretudo, um campo de acção onde potencialidades e constrangimentos andam lado a lado e em que a legitimação do poder e as condições para os enfrentar requerem novas estratégias e novos modos de agir por parte do Estado Central e Local.

## PALAVRAS CHAVE

Questão social, Política social, Acção social, Serviço social, Municípios.



## **ABSTRACT**

This study presents an approach to locally implemented Social Action, having the municipal public entity as the main protagonist.

As an instrument of social protection system that aims to combat or reduce the effects of poverty and social vulnerability, Social Action is carried out by a diverse set of entities: State, Local Government and civil society organizations. As public organizations, closer to citizens, local governments hold a potentially important role in preventing and combating those phenomena, which should be matched by a similar importance in terms of legal functions and powers, local strategies and operational resources.

The study was conducted in two planes: in the theoretical one, assessing the approach of Social Action in what concerns its relationship with the evolutionary framework of the *Social Welfare State* and that of Social Service, as a profession associated to the phenomena of poverty and social vulnerability; in the empirical plane, by researching the Social Welfare operated by municipalities, through the analysis of its legal framework and the collection of high-level data concerning the action of all Portuguese municipalities, particularly, four of them - Amadora, Celorico da Beira, Oeiras and Reguengos de Monsaraz.

The transformations of the contemporary society and its effects of social and spatial nature impose constant challenges to municipal governance; above all, they represent a field of action where potentials and constraints go hand in hand and in which the legitimation of power and the conditions to face them call for new strategies and new modes of action by the Central State and Local Government.

## **KEYWORDS**

Social Issues, Social Policy, Social Welfare, Social Work, Municipalities.



**ÍNDICE**

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>I</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>IV</b>
<b>PALAVRAS CHAVE .....</b>	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>KEYWORDS .....</b>	<b>V</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>VII</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS.....</b>	<b>X</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>XI</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....</b>	<b>XII</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – WELFARE STATE, SERVIÇO SOCIAL E ACÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>7</b>
1. Estado, política social e direitos sociais .....	8
2. O Serviço Social e a <i>Questão Social</i> .....	18
3. O Serviço Social e a Acção Social .....	29
<b>CAPÍTULO II – ASSISTÊNCIA, ACÇÃO SOCIAL E MUNICÍPIOS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS E ENQUADRAMENTO LEGAL .....</b>	<b>39</b>
1. O Município e a Organização Assistencial .....	39
2. Quadro Legal da Acção Social – o Nacional e o Municipal .....	48
3. Perspectivas futuras (incertezas?) na relação entre o central e o local .....	56
<b>CAPÍTULO III – AS AUTARQUIAS E A GESTÃO DOS TERRITÓRIOS – ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E RECURSOS .....</b>	<b>65</b>
1. Quadro legal do regime autárquico .....	65
2. Competências das Autarquias Locais.....	71
3. O regime associativo municipal .....	74
4. Suportes financeiros – os Fundos Estruturais Europeus.....	79

5. Recursos para a Acção Social municipal - programas de incidência local.....	81
<b>CAPÍTULO IV – TERRITÓRIOS, COMUNIDADES E SERVIÇO SOCIAL .....</b>	<b>89</b>
1. Territórios e acção comunitária .....	89
2. Modelos de intervenção do Serviço Social em contextos de proximidade: o individual e o colectivo .....	95
<b>CAPÍTULO V – INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL: ABORDAGEM EXPLORATÓRIA .....</b>	<b>109</b>
1. Inserção e atribuições da acção social na orgânica municipal.....	111
2. As áreas de intervenção da Acção Social .....	117
3. O financiamento da Acção Social municipal .....	130
<b>CAPÍTULO VI – ACÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA DE QUATRO MUNICÍPIOS .....</b>	<b>143</b>
1. Apresentação dos municípios .....	144
2. Práticas e percepções das práticas municipais na Acção Social: estudo de casos.....	154
3. Envelhecimento .....	161
4. Deficiência .....	167
5. Família e Comunidade.....	170
6. Pobreza e vulnerabilidade .....	177
7. Potencialidades e limitações da Acção Social Municipal: percepções políticas e práticas. ....	183
7.1. Contexto local da Acção Social.....	183
7.2. Problemas Sociais e Prioridades de Intervenção .....	186
7.3. Relação Estado central – Estado local.....	190
7.4. Condições para o exercício da Acção Social.....	193
7.5. Relações institucionais locais.....	194
7.6. Potencialidades e Limitações da Acção Social .....	196
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>201</b>
<b>FONTES.....</b>	<b>211</b>
Legislação.....	211

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>213</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>I</b>
1. Grelha de recolha de dados - Informação geral dos municípios.....	I
2. Grelha de recolha de dados - Estudos de caso.....	X
3. Guião de entrevista a políticos locais .....	XIX
4. Guião de entrevista a assistentes sociais .....	XX
5. Entrevista a políticos locais - Quadro de análise de conteúdo .....	XXI
6. Entrevista a assistentes sociais - Quadro de análise de conteúdo.....	XXIII

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro IV 1- Modelos do Serviço Social. ....	98
Quadro V.1 – N° de municípios com website e informação das GOP, por distrito. ....	110
Quadro V.2 – Verbas destinadas à Acção Social nas GOP. ....	132
Quadro V.3 – Percentagem das GOP afectas à Acção Social e à Cultura, por Distrito. ....	139
Quadro VI.1 - Indicadores de caracterização dos Municípios .....	147
Quadro VI.2 - Transferências do Estado, ano de 2010. ....	149
Quadro VI.3 - Orçamento global e orçamento da Acção Social (euros). ....	150
Quadro VI.4 - GOP total, Acção Social, Cultura e Educação. ....	152
Quadro VI.5 - Eixos de intervenção – Problemáticas identificadas, por Concelho. ....	155
Quadro VI.6 – Projectos e acções - Envelhecimento. ....	162
Quadro VI.7 – Projectos e acções - Deficiência. ....	168
Quadro VI.8 – Projectos e acções – Família e Comunidade. ....	171
Quadro VI.9 – Projectos e acções – Pobreza e vulnerabilidade. ....	178

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura V.1 - Áreas de intervenção no âmbito da Acção Social. ....	118
Figura V.2 – Rede Social. ....	119
Figura V.3 – N° de municípios e tipo de intervenção na área da <i>Infância</i> . ....	120
Figura V.4 – N° de municípios e tipo de intervenção na área do <i>Envelhecimento</i> . ....	122
Figura V.5 – N° de municípios e tipo de intervenção na área da <i>Deficiência</i> . ....	124
Figura V.6 – N° de municípios e tipo de intervenção na área do <i>Emprego e Formação Profissional</i> . ....	125
Figura V.7 – N° de municípios e tipo de intervenção na área da <i>Família e Comunidade</i> . ..	126
Figura V.8 – N° de municípios e tipo de intervenção na área da <i>Pobreza e Vulnerabilidade</i> . .....	128
Figura V.9 – N° de municípios e tipo de intervenção com <i>Populações Migrantes</i> . ....	130
Figura V.10 – GOP Municipais - % de afectação de verbas à Acção Social, 2008, 2009 e 2010. ....	137
Figura V.11 – Municípios com maior e menor afectação de verbas à Acção Social, percentagem do orçamento global (2010). ....	138
Figura VI.1 - Transferências do Estado, euros, ano de 2010. ....	150
Figura VI.2 - Percentagem das GOP afecta à área da Acção Social. ....	151

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

ADRUSE – Associação de Desenvolvimento Rural da Serra da Estrela

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores do Estado

AFID – Associação Nacional de Famílias para a Integração da Pessoa Deficiente

AIETS – Associação Internacional de Escolas de Trabalho Social

ALAEITS – Asociación Latinoamericana de Enseñanza e Investigación em Trabajo Social

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANAS – Association Nationale des Assistants de Service Social de France

ANF – Associação Nacional de Farmácias

ANMP – Associação Nacional de Municípios

AS – Assistente Social

CARG – Centro Alcoólicos Recuperados da Guarda

CAO – Centro de Actividades Ocupacionais

CAT – Centro de Apoio a Toxicodependentes

CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais

CCAL – Centro Comunitário do Alto da Loba

CCR – Comissões de Coordenação Regional

CCRE – Conselho dos Municípios e Regiões da Europa

CDS – Centro Democrático e Social

CDSS – Centro Distrital de Segurança Social

CEF – Cursos de Educação Formação

CEQUAL – Centro de Formação para a Qualidade

CIM – Comunidades Intermunicipais

CLAII – Centro Local de Apoio à Inserção de Imigrantes

CLAS – Conselho Local de Acção Social

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social



CMA – Câmara Municipal da Amadora  
CMO – Câmara Municipal de Oeiras  
CMRM – Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz  
CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante  
CPCJ – Comissões de Protecção de Crianças e Jovens  
CPCJO – Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Oeiras  
CPIHTS – Centro Português de Investigação e História do Trabalho Social  
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa  
CPLRE – Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CSF – Comissões Sociais de Freguesia  
CSI – Complemento Solidário a Idosos  
CSN – Carta Social Nacional  
CSR – Carta social Regional  
CTL – Centro de Tempos Livres  
DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais  
DS – Diagnósticos Sociais  
EEAS – Equipa de Emergência e Apoio Social  
ELO – Equipa Local de Intervenção  
EMIS – Equipa Móvel de Intervenção Social  
ENPNIS – Estratégia Nacional para a Protecção Nacional e Inclusão Social  
FCM – Fundo de Coesão Municipal  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEOGA – Fundo europeu de Orientação e Garantia Agrícola  
FGM – Fundo Geral Municipal  
FMH – Faculdade de Motricidade Humana  
FSE – Fundo Social Europeu  
FSM – Fundo Social Municipal  
GAMA – Gabinete de Atendimento Municipal da Amadora  
GAS – Gabinete de Acção Social

GIP – Gabinete de Inserção Profissional  
GOP – Grandes Opções do Plano  
GTI – Grupo Técnico Interinstitucional da Cruz Quebrada/Dafundo  
ICSW – Conselho Internacional de Bem-Estar Social  
IE – Índice de Envelhecimento  
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional  
IFAS – Instituto da Família e de Acção Social  
IFSW-FITS – Federação Internacional de Serviço Social  
IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana  
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
IMV – Imposto Municipal sobre Veículos  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
INR – Instituto Nacional de Reabilitação  
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social  
IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas  
IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas singulares  
ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa  
ISSS – Instituto superior de Serviço Social de Lisboa  
IVA- Imposto sobre o Valor Acrescentado  
LFL – Lei das Finanças Locais  
NE – Núcleo Executivo  
NERGA – Núcleo Empresarial da Região da Guarda  
NIC – Núcleo de Intervenção Comunitária  
NIC – Núcleo de Intervenção de Caxias  
NICO – Núcleo de Intervenção da Comissão de Oeiras  
NIPA – Núcleo de Intervenção de Paço D’arcos  
NISA – Núcleo de Intervenção Social de Algés  
NTIC – Novas Tecnologias de Informação e Comunicação  
ODES – Observatório do Desenvolvimento Económico e Social  
OE – Orçamento de Estado

ONG – Organizações Não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTL – Ocupação de Tempos Livres  
PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos  
PAIPSS – Programa de Apoio às Instituições Sem Fins lucrativos  
PAMA – Programa de Apoio ao Movimento Associativo  
PARES – Programa de Alargamento de Respostas e Equipamentos Sociais  
PCCAC – Programa Comunitário de ajuda alimentar a Carenciados  
PCHI – Programa Conforto Habitacional de Idosos  
PDM – Plano Director Municipal  
PDS – Planos de Desenvolvimento Social  
PER – Programa Especial de Realojamento  
PETI – Programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIEC – Programa para a Inclusão e Cidadania  
PIEF – Programa Integrado de Educação Formação  
PII – Plano para a Integração dos Imigrantes  
PIPREM – Projecto de Intervenção Precoce de Reguengos de Monsaraz  
PL - Político Local  
PMPT – Plano Municipal de Prevenção da Toxicoddependência  
PNACE – Plano Nacional para a Competitividade e Emprego  
PNAI – Plano Nacional de Acção Para a Inclusão  
PNCVD – Plano Nacional Contra a Violência Doméstica  
PNI – Plano Nacional da Igualdade  
PNS – Plano Nacional de Saúde  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POEFDS – Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social  
POPH – Programa Operacional Potencial Humano  
POSI – Programa operacional da sociedade da Informação  
PRS – Programa Rede Social

PSD – Partido Social Democrata

QCA – Quadros comunitários de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAI – Rede de Apoio a Idosos

REOT – Relatório Estratégico de Ordenamento do Território

RIIVA – Rede Integrada de Intervenção na Violência na Amadora

RLVT – Região de Lisboa e Vale do Tejo

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAI – Sistema de Atendimento e de Acolhimento Integrado

SAD – Serviço de Apoio Domiciliário

SAIL – Projecto de Responsabilidade Organizacional e Social

Saúde XXI – Programa Operacional de Saúde

SCMO – Santa Casa da Misericórdia de Oeiras

SESC – Serviço Social do Comércio

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIM-PD – Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência

SNS – Sistema Nacional de Saúde

SOLARH – Sistema de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação

STAPA – Sistema de Atendimento Permanente

UBA – Universidad de Buenos Aires

UE – União Europeia

UNIVA – Unidade de Inserção na Vida Activa

VD – Violência Doméstica

## INTRODUÇÃO

O trabalho que se apresenta não pode ser dissociado de uma trajectória profissional e académica iminentemente ligada ao objecto estudado. Com efeito, no seu objecto, no seu projecto e nas limitações da sua realização, esta tese resulta de um itinerário que combinou a prática profissional no campo da Acção Social em diversos organismos públicos e o aprofundamento de conhecimentos teóricos na área da Política Social e, particularmente, na vertente que constitui o campo mais comum da intervenção dos assistentes sociais: o da Assistência Social ou da Acção Social, como também é denominado. Por isso, as opções que subjazem centralmente à tese aqui apresentada: o seu próprio objecto, a Acção Social, e o destaque que é conferido à história do Serviço Social.

Em 2006, no âmbito do programa de doutoramento do ISSSL/ISCTE, foi aprovado o projecto de investigação intitulado “Municípios e Acção Social – potencialidades e limitações da Acção Social dos municípios portugueses”. Tendo como objectivo aprofundar o conhecimento sobre o modelo de organização do Estado e, em especial, da estrutura relacional entre os seus diferentes níveis – nacional e local – focalizada no campo específico da Acção Social e, ainda, identificar constrangimentos à acção municipal resultantes das lógicas de relação instituídas, o projecto propunha, ainda, a identificação dos quadros e contextos de vulnerabilidade social com maior expressão local e as políticas e modelos de Acção Social municipal privilegiados para lhes fazer face.

Como em todo o processo de investigação, também neste o desenvolvimento da pesquisa reformatou o projecto, ainda que as suas linhas fundamentais tenham permanecido: permaneceu o objecto de estudo – a Acção Social no âmbito dos municípios – e permaneceram as duas hipóteses inicialmente formuladas:

- a) a de que a acção social no âmbito municipal é importante para a coesão territorial na medida em que a instância local, pela proximidade entre as estruturas municipais, os cidadãos e os demais agentes sociais locais, tem condições para melhor conhecer os problemas e planear as respostas para os enfrentar de forma mais eficaz;

- b) a de que a acção social de âmbito municipal é largamente condicionada por factores endógenos ao município (as opções políticas dos eleitos locais, os recursos financeiros e técnicos disponíveis) e exógenos a ele (a complexidade dos problemas sociais, as competências legais para lhes fazer face e as correspondentes transferências financeiras do Estado Central).

Entretanto, algo que não comparecia no projecto e que apenas se intuía, impôs-se no reconhecimento das limitações fundamentais da Acção Social no quadro municipal: a do carácter restrito desta acção social no *quadro global da acção dos municípios*, dado que a complexidade e gravidade dos problemas locais – expressões da “questão social” na territorialidade delimitada do município - exigem orientações macro-económicas, políticas sociais de âmbito nacional e uma clara definição de competências e metas a atingir pelas entidades locais, condição essencial para que elas possam, a partir daí, exercer as suas responsabilidades na qualidade de vida e bem estar dos territórios por si governados e responder, politicamente, por esse exercício.

Também não estava contida no projecto uma hipótese expressamente ligada à relação entre Acção Social e Serviço Social: o que a investigação (neste caso, essencialmente documental) revelou é que, para a profissão, a Acção Social constitui parte historicamente ineliminável da prática profissional e, neste domínio, não introduz nenhum elemento substancialmente novo na evolução do Serviço Social – tese que se defende adiante, explorando a história da profissão relacionada com o desenvolvimento da sociedade industrial no século XX, julgando que nela se encontram pistas significativas a serem exploradas pelos assistentes sociais.

De uma forma geral, orientaram o nosso interesse pelo tema, um conjunto de indagações que aqui sinalizamos:

- Como se encontram definidas as atribuições no âmbito da Acção Social quer no quadro legal nacional quer nas orgânicas municipais? Traduzem uma concepção de Acção Social dinâmica, adaptada à expressão actual das necessidades e dos problemas sociais ou são, apenas, um conjunto de proposições que se adaptam a qualquer época e realidade contextual?

- Que tipo de programas e medidas fazem parte do campo material da Acção Social Municipal?
- Qual o nível de autonomia dos Municípios, face ao Estado central, na concretização da Acção Social? Limitam-se a colaborar em determinados programas de incidência local para os quais o Estado tem mais dificuldade de concretização, ou vão para além das oportunidades fornecidas por programas e medidas da Administração central do Estado?
- As políticas de Acção Social dos municípios partem do quotidiano das pessoas e das comunidades, baseiam-se em diagnósticos sociais previamente elaborados ou são definidas, essencialmente, segundo o calendário político e/ou as possibilidades de financiamento externo?
- Estarão os municípios a reproduzir a tendência geral de privatização das funções sociais do Estado?
- Que potencialidades e que limitações podem ser identificadas no quadro de acção municipal por autarcas e técnicos?

Na sequência de tais indagações, procurou-se aprofundar o conhecimento de como é concretizada, a nível local, a acção política e prática no que concerne à atenção e à resposta aos problemas sociais que, tendo expressão territorializada, não deixam de fazer parte de um quadro mais vasto, o âmbito nacional. Problemas como a carência económica, o envelhecimento e dependência, o acesso à habitação ou ao conforto habitacional, o desemprego, a maior exposição à vulnerabilidade de alguns grupos sociais, constituem desafios constantes à governação municipal e ao envolvimento e desempenho técnico; representam, sobretudo, um campo de acção onde potencialidades e constrangimentos andam lado a lado, como se debaterá neste trabalho.

No âmbito deste trabalho verificar-se-á que no quadro do exercício profissional dos assistentes sociais em contexto autárquico, as questões que se colocam remetem para limitações nas possibilidades de agir face a problemas cuja complexidade exige não só políticas públicas mais amplas mas, também, capacidade técnica dos profissionais e envolvimento dos eleitos políticos locais. No entanto, cremos que existe um espaço de acção que se mantém importante no exercício da profissão, relacionado quer com o conhecimento

e operacionalização dos recursos existentes em favor da inclusão das pessoas, sobretudo das mais expostas à vulnerabilidade social, quer na transmissão da informação pertinente em busca de decisões políticas que respondam com justiça e eficácia aos problemas sociais.

O estudo realizado, de natureza hipotético-dedutiva, combina uma estratégia metodológica mista, de âmbito qualitativo e quantitativo, considerada a adequada à finalidade explicativa do que é a Acção Social municipal. A investigação foi conduzida em dois planos:

- a) no plano teórico, pela pesquisa de bibliografia relacionada com o quadro evolutivo do *Welfare State* e a sua relação com a Acção Social e o Serviço Social;
- b) no plano empírico, pela pesquisa da Acção Social que se desenvolve nos municípios portugueses, através da análise da documentação legal que a enquadra e da recolha, por infovia, dos dados gerais da Acção Social de todos os municípios portugueses que disponibilizavam informação por esse meio; e ainda no estudo aprofundado de quatro (4) municípios - Amadora, Celorico da Beira, Oeiras e Reguengos de Monsaraz - efectuado através da recolha directa de informação qualitativa e quantitativa disponibilizada directamente por esses municípios, incluindo os testemunhos de autarcas e técnicos.

A escolha dos quatro municípios assentou nos seguintes critérios: i) diferente tipologia rural/ urbana – dois deles pertencem a zonas urbanas (Amadora e Oeiras, ambos na Área Metropolitana de Lisboa) e dois inserem-se em zonas do interior (Celorico da Beira, no Distrito da Guarda, e Reguengos de Monsaraz, no Distrito de Évora); ii) diferentes contextos geográficos, dimensão territorial e capacidade financeira; iii) diferente grau de exposição dos municípios a problemas marcantes da sociedade actual, especificamente, os fenómenos do envelhecimento, desertificação, pressão urbanística, vulnerabilidade de certos grupos sociais aos fenómenos da pobreza.

Assim, no âmbito do estudo destes quatro municípios, foram analisados os orçamentos globais e os da Acção Social, os Diagnósticos Sociais e os Planos de Desenvolvimento Social, bem como os projectos e actividades específicas que realizam em áreas de intervenção consideradas inerentes ao campo material da Acção Social: pobreza e vulnerabilidade social, envelhecimento, família e comunidade, deficiência. Foram, também,



trabalhadas em termos de análise de conteúdo as informações obtidas nas quatro (4) entrevistas realizadas aos autarcas desses municípios (Presidente da Câmara ou Vereador com o pelouro da Acção Social) e a quatro (4) assistentes sociais que neles exercem funções (um relativo a cada um dos municípios); procurou-se, ainda, escutar outros dois (2) assistentes sociais que combinam o trabalho na Acção Social municipal com a reflexão teórica e a actividade docente em Serviço Social.

A estrutura com que se apresenta a investigação obedece à seguinte orientação: no Capítulo I, percorre-se a história do Serviço Social, a sua relação com a *questão social* e a sua afirmação como profissão, consolidada no período do *Welfare State*, abordando-se, também, os impactos contemporâneos da *nova questão social* (ou das novas expressões da *questão social*) como fomentadores da Acção Social como hoje é compreendida. No Capítulo II é abordada a evolução da instância municipal na sociedade portuguesa e, em particular, o lugar da ajuda social ao longo desse processo evolutivo, dando-se especial destaque ao período sequente ao 25 de Abril e ao quadro legal que estabelece a Acção Social enquanto área do sistema de protecção social, destacando para o enquadramento e dimensão operativa conferidos à instância municipal. No Capítulo III, sintetiza-se informação sobre o quadro legal do regime autárquico, as competências gerais consignadas aos municípios e a diversidade de fontes financeiras associadas ao nível local da administração pública. O Capítulo IV aborda as questões da territorialidade e dos modelos de intervenção em Serviço Social que foram enformando as práticas de trabalho com e para as comunidades. O Capítulo V condensa a análise da Acção Social Municipal nos municípios portugueses, estando incluída nessa análise a diversidade de opções em termos do seu enquadramento nas estruturas orgânicas, ao nível das afectações orçamentais e em matéria de acção interventiva, tentando identificar modelo ou modelos de intervenção específicos que caracterizem a acção municipal. No Capítulo VI, são apresentados e analisados os dados dos quatro municípios estudados de forma aprofundada, assim como os contributos recolhidos nas entrevistas aos políticos e aos assistentes sociais. A Conclusão integra um conjunto de reflexões que procuram associar os elementos teóricos e os dados empíricos analisados, apresentando-se, também, sugestões para futuras investigações.

Temos consciência dos limites desta tese, tanto quanto dos limites da Acção Social. O seu objecto está longe de um estudo exaustivo e certamente poderá ser alvo de ampliações e desenvolvimentos. Resta, porém, a esperança de que esta aproximação seja um passo significativo para fomentar o interesse de outros pesquisadores, nomeadamente assistentes sociais, para, num esforço necessariamente colectivo, acrescentar massa crítica ao objecto que, se antes desta investigação, parecia ser de significação académica, agora se afigura significativa académica e socialmente. Constituirá, cremos também, um contributo para o conhecimento da organização local do Estado, a juntar a outros estudos já realizados com outros enfoques sobre a temática, entre outros, os de Juan Mozzicafreddo (Mozzicafreddo et al., 1991), Francisco Branco (Branco, 1998), Fernando Ruivo (Ruivo, 2000), Manuel Menezes (Menezes, 2002) e José Manuel Henriques (Henriques, 2002).

## CAPÍTULO I – WELFARE STATE, SERVIÇO SOCIAL E ACÇÃO SOCIAL

A história do Serviço Social, em todos os quadrantes em que a profissão se desenvolveu a partir da sua génese na Europa Ocidental e na América do Norte, esteve intimamente vinculada ao que actualmente se designa, sem muita precisão, como *Acção Social* – conforme se pode verificar em variadas fontes documentais e autores (Ander-Egg *et al*, 1975; Castro, 1984; Axxin e Levin, 1975; Gerrand e Rupp, 1978; Meyer, 1970 e Zamanillo, 1997).

Os principais estudos relativos a Portugal, divulgados após a queda da ditadura salazarista (Mouro e Carvalho, 1987; Martins, 1999; Rodrigues, 1999; Mouro e Simões [coord.], 2001) demonstram que, também no nosso país, se processou o fenómeno apontado.

Pode afirmar-se que a plena consciência da vinculação entre o Serviço Social e o que hoje se designa por *Acção Social* emergiu no final dos anos 1960, em consequência dos movimentos de contestação social que eclodiram na sociedade ocidental e tiveram no Maio francês de 1968 um marco emblemático (Netto, 1991; Iamamoto, 1994). A crítica ao carácter funcionalista e finalidades adaptativas da intervenção dos assistentes sociais expressou-se nos países centrais, sobretudo em França em torno da revista *Champ Social* e nos Estados Unidos com o *Radical Social Work*, e, também, na América Latina, com a *Reconceituação do Serviço Social*<sup>1</sup> como analisado por vários autores (Bailey e Brake, 1976; Alayón, org., 2007).

É na sequência desta crítica, e na confluência de factores sociopolíticos e institucionais – nomeadamente, os que dizem respeito ao fim de ciclos ditatoriais na Península Ibérica e na América do Sul, à denominada crise do Estado de Bem-Estar Social ou crise do Estado-providência e consequentes reestruturações institucionais do Estado e dos serviços sociais, às alterações na inserção académica do Serviço Social e na própria organização profissional -, que se registou uma ponderável modificação nos padrões de análise que os assistentes sociais desenvolveram sobre o Serviço Social, a sua história, a sua posição na divisão sociotécnica do trabalho, as suas funções e o seu próprio objecto de

---

<sup>1</sup> Uma breve informação sobre a Reconceituação em Portugal encontra-se na contribuição de Maria Helena Reis e Cezarina S. Maurício inserido no volume colectivo, organizado por Alayón em 2007 (cf. pp. 293-303).

intervenção, resultando na constituição de um campo heterogéneo de elaborações e concepções geralmente designado por *Pensamento Crítico em Serviço Social*.<sup>2</sup>

As principais linhas-de-força dessas elaborações, marcadas por um intenso e produtivo diálogo com tendências críticas das ciências sociais, colocaram no centro do debate profissional a relação do Serviço Social com a *questão social* e a intervenção que, sobre ela, o Estado realiza, através da(s) política(s) social(is) e, de maneira directa, a tematização da Acção Social. Neste Capítulo, a análise de algumas dessas linhas são retomadas, com o objectivo de subsidiar a nossa argumentação, segundo a qual a Acção Social é parte constitutiva do *Welfare State* ou Estado-providência e da cultura profissional do Serviço Social.

## 1. Estado, política social e direitos sociais

O Estado emergente no final do século XVIII, organizador e regulador da sociedade que se edificou na sequência da Primeira Revolução Industrial, exerceu – para além das suas atribuições normais, especialmente a da garantia da soberania territorial e da segurança - funções essenciais para o desenvolvimento económico-industrial, centradas no estabelecimento de quadros normativos protectores do modelo económico que então se consolidava. Mas, confrontado com os efeitos desse modelo - sobretudo no que dizia respeito às condições laborais e de vida da classe trabalhadora - foi compelido, sob pressão das emergentes estruturas organizativas do operariado, a criar ou actualizar mecanismos de acção que minimizassem tais efeitos na vida social, garantindo, assim, as condições de realização do desenvolvimento económico-industrial.

Perante a expressão do fenómeno que viria a ser denominado como *questão social*<sup>3</sup>, o Estado organizou modos de intervir sobre ela, fundamentalmente de forma coerciva, fosse pela via da repressão mais aberta – recordem-se as lutas sociais na Inglaterra na transição do

---

<sup>2</sup> Uma extensa e importante revisão da literatura associada ao pensamento crítico em Serviço Social é a realizada por Fook, White & Gardner,( 2006).

<sup>3</sup> A *questão social* constitui o termo utilizado, a partir do final do séc. XIX, para expressar os “disfuncionamentos da sociedade industrial nascente” (Rosanvallon, 1995:7), e a situação de “miséria imerecida” da classe operária (Nunes, 1992:249).

século XVIII para o XIX, tão bem reconstruídas por Thompson (1991; ed. orig. 1963) –, fosse pela ameaça da repressão – expressa seja nas *workhouses*, instituídas já em 1697, seja na reformulação, em 1834, da *lei dos pobres de 1601*. Então, cabia ao Estado a função de garantir as *condições externas ao espaço de produção*<sup>4</sup> mas o seu intervencionismo em face da *questão social* só se processava de modo emergencial, pontual, quando aquelas condições externas se viam ameaçadas. Isto não significa que o Estado deixasse de recorrer a elementos de legitimação; mas estes eram pertinentes à esfera *política e ideológica* e, até meados do século XIX, a esfera em que o Estado operou era basicamente de natureza económica.

Por razões que a economia política e a teoria política já analisaram<sup>5</sup>, o Estado redimensiona-se e redefine-se ao longo da segunda metade do século XIX, a que não é alheia a influência dos economistas clássicos que, perante o interesse na manutenção do crescimento económico e em face da situação social vivenciada, formulavam interpretações sobre ela e sobre o papel do Estado, propondo soluções diversas consoante as suas raízes ideológicas. Tal como afirma Esping-Andersen, os economistas políticos clássicos - liberais, conservadores ou marxistas - já no séc. XIX centravam a sua atenção na esfera da relação entre capitalismo e bem estar “convergindo as suas análises em volta do relacionamento entre mercado (e propriedade) e o estado (democracia)” (Esping-Andersen, 1990:9).

Certo é que, faseadamente, e sem perder a dimensão coerciva que lhe é natural, o estado vai desenvolvendo, a partir do final do séc. XIX, uma dimensão *coesiva e integradora*, que passa a oferecer-lhe um potencial de legitimação que, indiscutivelmente, se vai desenvolvendo até se estruturar no que ficará a ser conhecido como *Welfare State*.

As mudanças por que passa o Estado ao longo deste período são assinaláveis: ao Estado são alocadas mais funções do que aquelas que lhe cabiam no estágio clássico, passando a ocupar-se, também, da garantia das condições gerais da produção, através de

---

<sup>4</sup> Tal como afirma Esping-Andersen, o sistema de auxílio preconizado através das leis dos pobres em muitos países, no séc. XIX, tinha como finalidade essencial compelir os assistidos a participarem no mercado (Esping-Andersen, 1990:22).

<sup>5</sup> Ao nível da economia política, cf., entre outros, Sweezy (1962, esp. parte IV), Salama e Valier (1973, caps. 3 e 8); Baran e Sweezy (1974, caps. 1 a 8), Harvey (1990b, esp. cap. XIII) e Netto e Braz (2011, cap. 8). Quanto às dimensões políticas, pode-se recorrer a Miliband (1982), Sonntag e Valecillos, orgs. (1988) e Przeworsky (1995). Para o quadro histórico em que se dá aquela passagem, cf. Hobsbawm (1988a) e Nunes (1992).

maior intervenção na economia - definindo, por exemplo, a direcção do crescimento económico, através de planos e projectos de médio e longo prazos - articulada com uma intervenção política que se vai ampliando.

No conjunto dessas novas funções, encontra-se a de assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, e de regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo, a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, com mecanismos de garantia da sua mobilização e alocação conforme as necessidades do mercado. Para tal, impôs-se ao Estado a necessidade de uma legitimação política forte, possível através da incorporação de um amplo leque de protagonistas sociopolíticos e do estabelecimento de consensos não possíveis pela via da intervenção repressiva, uma vez que as lutas sociais e a organização das classes trabalhadoras experimentaram, na segunda metade do séc. XIX, uma notável expansão<sup>6</sup>. Tal consenso só foi viável pelo alargamento da sua base de sustentação e legitimação sociopolítica mediante dispositivos coesivos e integradores. Estes dispositivos não foram uma resultante automática, directa, da dinâmica da vida económica: eles pressupuseram escolhas e opções políticas e a funcionalidade do Estado passou a articular-se, para além da economia, com a esfera política na sua *relativa*, mas *efectiva*, autonomia<sup>7</sup>.

Assistiu-se, assim, a uma substantiva alteração das relações Estado/sociedade: o Estado ampliou os seus canais e relações com a sociedade civil e criou instituições que permitiram, na sua relação com ela - com o conjunto das classes sociais-, estruturar e manter um *sistema político legitimado*, capaz de criar coesão numa sociedade essencialmente conflituosa e de fomentar alternativas integradoras. Tratou-se, em suma, de estruturar a dimensão estatal coesionadora da sua intervenção.

---

<sup>6</sup> Além das informações contidas em Hobsbawm (1988a), cf. Cole (1974, IV e V) e Abendroth (1977).

<sup>7</sup> Trata-se mesmo de uma efectiva autonomia, espaço para escolhas políticas – com alternativas que não são resultantes de nenhum determinismo económico. Sobre esta problemática, importa lembrar que, sobre a mesma base económica e na mesma época, se ergueu na Inglaterra uma ordem política aberta e na Alemanha experimentou-se o nazismo. Por outro lado, Gough e Therborn, dando como exemplo o início da segurança social em regimes autoritários e, fazendo referência a pesquisas sobre os sistemas de segurança social europeus, afirmam que a representação democrática das classes subordinadas não constituiu pré-condição política para o Estado de Bem-Estar (Gough e Therborn, 2010:708).

A edificação (económica, política, institucional e organizacional) deste Estado deu-se, aproximadamente, entre 1880/90 e os anos imediatamente anteriores à II Guerra Mundial. O ritmo de sua construção foi diverso nos vários países da Europa continental e na Inglaterra (e cortado e/ou impedido em alguns deles pelos fenómenos do nazismo, do salazarismo e do franquismo), na Europa Nórdica e nas Américas; a sua forma foi, também, extremamente diferenciada – e a sua consolidação, como se verá adiante, só ocorrerá mesmo no pós-guerra. Resultou, também, de uma dinâmica de conflitos e colisões económicos, sociais, políticos, ao nível nacional e internacional<sup>8</sup>. Mas tal edificação foi, também, concretizada mediante a implementação do que podem ser tomadas como duas instâncias que passaram a constituir elementos centrais da vida social contemporânea: a *política social* e os *direitos sociais*.

A bibliografia sobre a política social acumula extensamente títulos de conteúdo e orientação diferentes, cobrindo desde elementos teóricos e históricos a análises mais específicas e particulares, a que recorreremos a fim de sumariar o que parece ser essencial no seu tratamento<sup>9</sup>.

A política social é uma resposta abrangente às expressões da *questão social* (e, por isso, existem políticas sociais, respostas às expressões da *questão social* no domínio da habitação, da saúde, da segurança social, entre outras), correspondendo a uma intervenção sobre ela com finalidades correctivas e integradoras, atendendo a necessidades que lhe estão subjacentes. Trata-se de intervenção contínua, sistemática e não simplesmente emergencial ou pontual. Mas trata-se de respostas que foram organizadas perante mobilizações e pressões dos afectados pela *questão social*: é quando estes segmentos conquistam, mediante formas organizativas, condições para compelir o Estado a intervir considerando favoravelmente as suas necessidades, que se formulam e implementam tais respostas, embora se deva levar em

---

<sup>8</sup> Na perspectiva da teoria política das relações internacionais, boa parte desses conflitos ofereceu material para a reflexão, objectivada, à época, por Carr (1939).

<sup>9</sup> Entre tais títulos, de que aqui nos valemos especialmente, destaque-se Marshall (1967), Ranney, ed. (1968), Faleiros (1980), Titmuss (1981), Flora (1986) *Abranches et al* (1987), Barry (1990), Mozzicafreddo, 1997), Blackmore (1998), Bracho e Ferrer (1998), Pereira (2008) e Baldock *et al* (2009).

conta que, dada a circulação do conhecimento sobre experiências existentes ou em curso em diferentes Estados, podem ser articuladas respostas *antecipadas* noutros Estados<sup>10</sup>.

O espaço de constituição da política social é, assim, um espaço de tensões, conflitos e negociações. Tal espaço põe-se como tal numa ordem política democrática, isto é, na qual têm vigência as liberdades públicas fundamentais produzidas pela Modernidade: é pela vigência delas que os afectados pela *questão social* podem mobilizar-se e organizar-se para o atendimento às suas necessidades. Isto não significa que a política social só se constitua sob condições democráticas; como a experiência histórica do Ocidente demonstrou, as suas protoformas podem surgir e mesmo as suas formas elaboradas podem ter lugar em sociedades politicamente “fechadas” – lembre-se o pioneirismo da Alemanha de Bismarck quanto às protoformas de política social e o surgimento de políticas sociais sob ditaduras dos mais variados tipos<sup>11</sup>. Nem significa que a política social responda unilateralmente às necessidades dos afectados pela *questão social*: as respostas atendem a tais necessidades (ou a política social não seria uma instância construtora de consenso), mas fazem-no atendendo também aos interesses do capital (mesmo que sejam onerados interesses de segmentos específicos desse mesmo capital), em que os sistemas previdenciais são claros exemplos dos arranjos político-institucionais que sustentam as políticas sociais<sup>12</sup>. Em poucas palavras: a política social (da sua formulação à sua execução) constitui um espaço contraditório em que, pela mediação do Estado, se encontram soluções institucionais de natureza coesionadora. Contradição que reside, como já se sugeriu acima, fundamentalmente, na dupla razão de ser do Estado: por um lado, garantir o funcionamento da economia; por outro, produzir formas consensuais para a sua legitimação<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe lembrar que, até recentemente – isto é, antes das construções institucionais supra-nacionais, como a União Europeia, por exemplo – a política social era definida sempre no âmbito de um Estado nacional.

<sup>11</sup> Também a história portuguesa sob a ditadura é ilustrativa; cf., entre outros, Ferreira (1958), Maia (1985) e Carreira (1996).

<sup>12</sup> Dois assistentes sociais, um norte-americano e o outro brasileiro, demonstraram cuidadosamente como os sistemas previdenciais atendem, simultaneamente, a necessidades de trabalhadores e a interesses do capital: Galper (1975) e Faleiros (1980).

<sup>13</sup> Deve-se a clara expressão desta contraditoriedade (garantia da acumulação/busca de legitimação) a O'Connor (2004, ed. orig. 1973).



Problemática complexa na análise da política social, é a sua relação com a política económica, ou seja, com a orientação macro-económica que parametra, numa dada conjuntura, a estratégia global do Estado. Parece um equívoco supor a subordinação mecânica da primeira à segunda, assim como postular a autonomia da política social em face desta última - os estudiosos mais prudentes sustentam a necessidade de evitar seja o reducionismo económico, seja o politicismo na análise dessa relação<sup>14</sup>. Mas é inequívoco que a política social exige recursos específicos que, basicamente, são extraídos dos fundos públicos pelo que, estudos sobre política social que não tratem das suas fontes de financiamento e da origem dos recursos que as suportam são, necessariamente, insuficientes.

Por outro lado, a política social, no seu processo de elaboração, execução e avaliação, supõe e implica uma estrutura organizativa e um aparato executivo<sup>15</sup>. Ela exige toda uma *arquitectura institucional* (Mozzicafreddo, 1997), que deve responder a um conjunto de *valores* em cujo interior sobressaem os que se referem aos *direitos sociais*. As respostas que se oferecem às necessidades sociais no quadro da(s) política(s) social(is) não se escoram somente em necessidades material-económicas; elas encontram, além de outros suportes ideais<sup>16</sup>, o reconhecimento e a validação dos direitos sociais. Não é casual que a génese, o desenvolvimento a consolidação da política social sejam simultâneos ao reconhecimento – político e, posterior e nomeadamente, jurídico – dos direitos sociais.

Este reconhecimento processa-se – ele também resultado de tensões e lutas sociais – ao longo da primeira metade do século XX. Considera-se aqui que ainda permanece referência básica o tratamento que a tais direitos conferiu Marshall (1967a), como o último constitutivo - na sequência dos direitos civis e dos direitos políticos - da cidadania moderna<sup>17</sup>, considerada em si mesma como pertinência a uma comunidade de indivíduos juridicamente

---

<sup>14</sup> Sobre esta problemática, cf. Behring (1998), que apresenta, inclusive, larga bibliografia a respeito.

<sup>15</sup> Enquanto procedimento racional, próprio do Estado moderno, ela supõe um aparato burocrático que é conatural à dominação legal-racional (cf. Weber, 2000, 1: 139 e ss.)

<sup>16</sup> Outro suporte ideal é a contribuição da filosofia e do direito acerca da justiça e da justiça social; veja-se, entre muitas fontes polémicas, Hayek (1985 e 1990, esp. cap. 8), Parijs (1991), Rawls (2001 e 2003) e Kelsen (1998)

<sup>17</sup> Não se ignora, aqui, a crítica que Bobbio dirigiu ao linearismo da concepção marshalliana da constituição da cidadania moderna mediante a síntese dos direitos civis, políticos e sociais (Bobbio, 1988), mas consideramo-la como não infirmadora da essência do pensamento de Marshall; acerca desta, veja-se, também, Barbalet (1989) e Esping-Andersen (1990)

iguais - donde, inclusive, a condição cidadã operando, na concepção de Marshall<sup>18</sup>, como um contra-peso à desigualdade própria do sistema de estratificação característico da sociedade de classes e, como afirma Mozzicafreddo, “na medida em que as alterações na estrutura social, com o conseqüente aparecimentos dos grupos e classes sociais, fornecem o contexto necessário à aplicação e exigências de direitos por parte dos indivíduos” (Mozzicafreddo, 1997:180). Mesmo que as lutas sociais tenham exigido aqueles direitos desde a segunda metade do século XIX, e mesmo que movimentos dos últimos trinta anos venham pressionando para a ampliação do seu elenco (Bobbio, 1992), na entrada dos anos 1950 a sua essencialidade, fundada no direito ao trabalho, estava reconhecida: o direito universal de cada cidadão à saúde, à educação e à provisão de meios de subsistência no cessar, transitório ou permanente, da actividade laboral. É a partir do reconhecimento desses direitos que se construirá a própria noção de “sistemas de protecção social”, envolvendo saúde, educação e previdência social (e, mais tarde, a assistência social como *direito*).

Pode, assim, afirmar-se que o *Welfare State*<sup>19</sup> surge quando estas duas instâncias, de estatutos bem distintos - uma prático-política (a política social), outra ideal (o reconhecimento jurídico, e mesmo constitucional<sup>20</sup>, dos direitos sociais) - desenvolveram interrelações mutuamente fecundantes e alcançaram um acúmulo ponderável, configurando um complexo institucional e um meio de legitimação social. Por outras palavras, o *Welfare State* tem condições para se edificar quando é alcançado um consenso quanto ao bem estar como fim público. Todavia, as bases em que é sustentada a sua necessidade e a sua legitimidade são justificadas de forma distinta: a perspectiva liberal, de cariz mais individualista, interpreta a intervenção estatal como uma dimensão do bem público, traduzida na provisão de bens destinados à satisfação de necessidades individuais; a

---

<sup>18</sup> Tratamento original da relação direitos sociais/cidadania moderna, partindo de Marshall, mas desenvolvendo uma série de ilações e tematizações que transcendem o quadro do sociólogo inglês, encontra-se em Espada (1997).

<sup>19</sup> O facto de as políticas sociais constituírem um elemento caracterizador do *Welfare State* não deve levar à identificação de ambos (cf. Pereira, 2008, cap. I).

<sup>20</sup> Particularmente em Portugal, há, no âmbito do Direito Constitucional, uma produção teórica qualificada acerca da jurisdicização dos direitos sociais, com destaque para o trabalho de J. J. Gomes Canotilho, de que uma amostra pode ver-se em Canotilho (2004).

perspectiva socialista e social-democrata que a encara como finalidade de satisfação de necessidades colectivas, do todo social, e como expressão de justiça social (Barry, 1990)

Com justificações diferentes e organizando-se segundo modelos diversos, é no período entre, aproximadamente, a reconstrução europeia no imediato pós-guerra até à generalizada recessão económica de 1974/1975 que se desenvolve *Welfare State*<sup>21</sup>, marcando o apogeu da política social coesiva e integradora articulada com os direitos sociais.

Não cabe aqui, mesmo que muito brevemente, sumariar a constituição, o desenvolvimento e a crise do *Welfare State*, objecto de uma vasta bibliografia<sup>22</sup>. Igualmente, também não cabe alongarmo-nos na indicação da inexistência de um único modelo de *Welfare State*, uma vez que o equívoco em assim o reduzir já foi superado por vasta documentação (cf., entre outros, Esping-Andersen, 1990, Ferrera, 2000 e Pereira, 2008); de facto, a sua real diversidade de formas políticas e formatos institucionais não é incompatível com a existência de um padrão fundamental que caracteriza as formações mais diversas do *Welfare State*. Este padrão – que permite o reconhecimento do *Welfare State* enquanto tal – foi bem dilucidado por Mozzicafreddo no que diz respeito ao seu contexto de actuação e à sua dimensão estrutural, nas vertentes de arquitectura normativa e de articulação política e institucional (Mozzicafreddo, 1997, cap. 1). Na argumentação que se segue, dar-se-ão por supostos estes elementos e tentar-se-á apenas, e brevemente, subsidiar a compreensão da conexão entre o *Welfare State* e a dinâmica económico-política que, entendemos, lhe é subjacente<sup>23</sup>.

As três décadas de ouro do *Welfare State* caracterizaram-se por um crescimento económico elevado e contínuo (as chamadas “crises cíclicas” ocorreram, mas uma rápida

---

<sup>21</sup> Como Przeworsky demonstra (1995), este marco cronológico deixa de lado a construção anterior (na sequência imediata da crise de 1929) do *Welfare* na Europa Nórdica. Por outro lado, há que considerar, a relativizar este marco, a peculiar evolução dos Estados Unidos – cf. Flora e Heidenheimer, eds. (1990) e Pereira (2008).

<sup>22</sup> Merecem destaque, entre outros, Flora (1986, 1990), Titmuss (1958), Offe (1972), Gough (1979), Rosanvallon (1984), Esping-Andersen (1990) Ashford (1986), Ewald (1986, 1996), Habermas (1987), Mishra (1981, 1984, 1992, 1995), Bustillo, org. (1989), Huber e Stephens (2001), Castells e Pekka (2002), Castles (2004) e Taylor-Gooby, ed. (2004).

<sup>23</sup> Recorrendo a fontes que entre nós, usualmente, são pouco utilizadas, mas que parecem relevantes: Villarreal (1986), Harvey (1990b), Mészáros (1995, 2009), Husson (1996), Antunes (1999), Johsua (2009) e Boccara (2008, 2011).

recuperação sempre se lhes sucedeu), que permitiu não só a obtenção de altas taxas de lucro mas também altas taxas de emprego. Tal contexto permitiu uma gradual e ponderável melhoria nos *standards* de vida dos segmentos assalariados, graças às condições de democracia política que permitiram a existência de organizações sindicais e partidos políticos representativos (em que, as mais emblemáticas, são as experiências inglesa, francesa e italiana) e a concertação social com as organizações do patronato. No quadro da democracia política, estes protagonistas sociais, com a mediação estatal, construíram o consenso político base para a implementação de sistemas redistributivos de parte da riqueza gerada, sistema sobre o qual se ergueu o *Welfare State*, sendo de acrescentar que dela foi componente nuclear um protagonismo directo do Estado também no domínio económico, com uma activa participação em empreendimentos produtivos.

Este arranjo dependia, no plano estritamente económico-político, da continuidade do crescimento. Mas esta viu-se problematizada na transição dos anos 1960 para os 1970, abrindo-se a crise que explodiu em 1974-1975 e da qual o choque do petróleo foi o despoletador, mas não a causa básica. A crise derivou de uma complexa relação de vários factores que determinaram o fim de um período financeiro expansionista e a abertura de uma onda recessiva, com a diminuição do crescimento económico, o aumento do desemprego e o início de um quadro inflacionário, factores que viriam contribuir para questionar, ou mesmo contestar, o modelo de Estado em vigor, sobretudo na sua vertente de regulador da vida económica e de garante da protecção dos cidadãos perante diversas eventualidades, operacionalizada no “direito à participação e à distribuição dos recursos materiais e das condições sociais que possibilitam a realização de um nível de vida humano e propiciam a integração social” (Mozzicafreddo, 1997:181). É nesse contexto que surgem com maior intensidade críticas ao modelo de Estado Social<sup>24</sup>, bem como propostas de mudança ou de reforma nas suas funções, com matizes ideo-culturais que vão desde a defesa do Estado mínimo à sua reforma burocrático-fiscal no sentido da preservação das principais funções promotoras da equidade social. A denominada crise do Estado Providência acompanha processos económicos e políticos que redesenharam a vida na sociedade, provocaram

---

<sup>24</sup> Muitas das quais se centram nas disfuncionalidades das estruturas burocrático-administrativas do Estado e no peso fiscal que é uma das suas características. Outro tipo de problemas do modelo foram identificados por Mozzicafreddo, 1997, pgs 22-26.

mudanças na estrutura social e no mundo do trabalho e deram origem a um ambiente cultural<sup>25</sup> substantivamente diferente do dos primeiros anos de vigência do *Welfare State*, em que, como afirma Rosanvallon, o *contrato social* em que assentou as suas bases sofreu profundas alterações (Rosanvallon, 1984).

A nova era industrial em que vivemos, a mundialização da economia, as sucessivas crises económico-financeiras, as orientações políticas que têm privilegiado processos de flexibilização e de desregulação, não são alheias ao fenómeno do desemprego massivo e da precarização das condições de vida dos cidadãos (Grupo de Lisboa, 1994; Rifkin, 1995), isto é, que trazem para a ordem do dia a discussão sobre a emergência de uma *nova questão social* (Rosanvallon, 1995; Fitoussi e Rosanvallon, 1997), que tem sido particularmente sentida no nosso país (Hespanha e Carapinheiro, orgs., 2003; Costa *et al*, 2008)<sup>26</sup>.

A entrada do século XXI repôs a *questão social* no centro dos debates teóricos, académicos e políticos. No plano teórico, discute-se se se trata mesmo de uma *nova questão social* ou, antes, de *novas expressões da questão social* que tem acompanhado as sociedades industrializadas desde os anos 1830; na academia, para além da polémica teórica, fenómenos que a sinalizam e/ou constituem, designados como exclusão, desfiliação, isolamento social etc., são objecto de pesquisa sendo que, temas que por muito tempo foram subestimados - por exemplo, a assistência -, têm vindo a ser incluídos na agenda das investigações; na política, a problemática condensa-se na busca de intervenções que a enfrentem. Em todos esses planos, há a remissão à *Acção Social*, de que adiante se tratará, como instrumento para tais intervenções.

---

<sup>25</sup> Dimensões analisadas, entre outros autores, por Touraine (1992), Hobsbawm (1994) Lyotard (2003) e Therborn (2006).

<sup>26</sup> A maior vulnerabilidade de Portugal prende-se, entre outras razões e para além da relacionada com o desenvolvimento tardio do Estado Social, com condições culturais inerentes a uma sociedade em que a protecção ainda assenta em estruturas informais como a rede familiar, com o carácter dualista e desequilibrado da protecção social e com a distribuição desequilibrada dos custos de financiamento da Segurança Social pelos diversos grupos profissionais (Ferrera, 2000:463)

## 2. O Serviço Social e a *Questão Social*

A concepção tradicional acerca da história da profissão assenta na ideia segundo a qual o surgimento do Serviço Social, na Europa Ocidental (Inglaterra, França e Bélgica) e, quase simultaneamente, nos Estados Unidos, se deveu à racionalização das práticas beneficentes e assistencialistas, profundamente enraizadas na tradição cristã de caridade e filantropia. Com a criação da *Charity Organization Society* (Londres, 1869), aquelas práticas, recorrendo aos conhecimentos da nascente Sociologia e das demais ciências sociais, teriam estabelecido as bases da profissionalização do Serviço Social, cujo objecto de intervenção eram as expressões da *questão social*; nos países de cultura religiosa católica dominante, especialmente na França e na Bélgica<sup>27</sup>, o reconhecimento da legitimidade da *questão social* pela doutrina vaticana (expresso na *Rerum Novarum*, de Leão XIII, em 1891) teria constituído um vigoroso fomento para tal profissionalização.

Nesta abordagem – hegemónica por várias décadas na bibliografia profissional e cuja base se encontra em Sand (1932) e de que são exemplo, em Portugal, vários diplomas legais respeitantes à génese das agências de formação profissional nos anos 1930 e 1940 (cf. esp. o cap. II de Martins, 1999) – o Serviço Social tinha por missão a resposta à *questão social* e o seu papel constituía uma extensão das actividades caritativas e filantrópicas inspiradas pelos valores do cristianismo, apenas reordenadas segundo critérios racionais proporcionados pelas ciências sociais. Montaña, um crítico desta concepção, considerando-a expressão de uma abordagem endogenista da profissão (ou seja, uma abordagem que prescindia de quaisquer elementos extra-profissionais para explicar a profissão), resumiu-a como sustentando “a origem do Serviço Social na *evolução, organização e profissionalização das ‘anteriores’ formas de ajuda, de caridade e de filantropia, vinculada agora à intervenção sobre a “questão social”*” (Montaña, 1998: 10-11).

Esta concepção foi sendo objecto de críticas assentes em pressupostos teórico-políticos com elementos confluentes mas nem por isso homogéneos, como revelam os textos

---

<sup>27</sup> As diferenças entre o Serviço Social europeu continental, sobre o qual a tradição católica pesou fortemente, e o que se desenvolveu na Inglaterra e nos Estados Unidos (neste, o papel destacado de Mary Richmond), já estudadas, entre outros, por Martinelli (1989) e Netto (1992), não serão consideradas aqui.

de três teóricos brasileiros, Faleiros, Iamamoto e Netto<sup>28</sup> e, entre nós, os de Martins (1999) e Rodrigues (1999). A concepção tradicional é reveladora dos principais traços históricos do Serviço Social, dominante até finais dos anos 1960, e que persistem na actualidade (Santos, 2007).

Em primeiro lugar, destaca-se a compreensão que apresenta acerca da *questão social*: identificada, nos anos 1830-1840, a partir do pauperismo que se seguiu à consolidação da Primeira Revolução Industrial, a *questão social*, tipificada nas suas manifestações imediatas - como forte desigualdade social, desemprego, miséria, enfermidades, desprotecção perante conjunturas económicas adversas etc. -, é apreendida como o desdobramento, na sociedade moderna, de sequelas e mazelas inelimináveis de toda a ordem social, que não podem ser suprimidas mas, no melhor dos casos, alvos de uma intervenção social limitada, capaz de amenizá-las ou reduzi-las, mediante reformas, a ponto de não ameaçarem a ordem social - um programa reformista que, pretendendo fundar-se nos contributos das ciências sociais, não dispensa o recurso a uma diluída justiça social. A não consideração da pluricausalidade económico-social da *questão social* revela o efeito *naturalizador* desta concepção, devido ao sociologismo positivista em que assenta, inicialmente extraído de uma leitura simples e vulgarizante da obra de Durkheim *A divisão do trabalho social* (Durkheim, 1984) e, bem posteriormente, do funcionalismo norte-americano de Davis e Moore<sup>29</sup>.

Mas, a esta naturalização junta-se a *moralização* da *questão social* que, segundo alguns autores, agrega o conservadorismo laico de Durkheim ao conservadorismo confessional da *Rerum Novarum*, do qual resulta, para o Serviço Social, um programa de acção - com matizes diferentes até aos anos 1960, expressando, inclusive, os quadros nacionais particulares em que se inscreve a profissão - que visa a “a *reforma moral do homem e da sociedade* [...] desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem económico-social estabelecida [...]obviamente, um *reformismo para conservar*” (Netto, 1997:155).

---

<sup>28</sup> As principais contribuições de Iamamoto e Netto estão contidas nos seus textos já citados. No ponto aqui em questão, o mais importante trabalho de Faleiros é anterior ao contributo dos dois autores antes mencionados (cf. Faleiros, 1972).

<sup>29</sup> O ensaio de K. Davis e W. Moore, “Alguns princípios de estratificação social” (1941) está disponível em Velho *et al*, orgs. (1967).

Trata-se de um esboço do essencial da concepção de *questão social* assumida tradicionalmente pelo Serviço Social, e que foi sofrendo alterações ao longo do período entre o final do século XIX ao terceiro terço do século XX<sup>30</sup>. Esta concepção pôs em evidência o *objecto* do Serviço Social: a *questão social* – identificando-a sumariamente às suas expressões mais manifestas e empiricamente constatáveis. E fê-lo ao conferir à profissão um carácter estritamente interventivo (ou, se se quiser, executivo, operativo): um dos traços distintivos do Serviço Social, neste quadro de referência, constituía-se exactamente no *fazer* – traço que, entre outros, o distinguia das nascentes ciências sociais: o Serviço Social era um campo de actividade necessariamente *prático*. Se as ciências sociais *estudavam* a sociedade, o Serviço Social *actuava* – pelo que, historicamente, não só uma divisão de trabalho entre *pensar* e *agir*, mas, sobretudo, uma caracterização do Serviço Social como *profissão da prática*. Hierarquicamente subalterno às ciências sociais, este Serviço Social era o adequado para ser implementado por uma categoria social cujo estatuto, num universo sociocultural de dominância masculina, era também subalterno: as mulheres<sup>31</sup>.

Por outro lado, a concepção do processo de profissionalização do Serviço Social tal como o apresenta a abordagem endogenista, também não nos parece corresponder ao processo histórico real. Se é indiscutível que as práticas filantrópicas e caritativas, enquanto práticas sociais, serviram de base para a constituição da profissão, entre elas e esta, muito mais que continuidade, houve uma ruptura: a instituição Serviço Social, sem excluir aquelas práticas, implicou um complexo movimento que configurou a profissão como algo *novo* no elenco das práticas sociais da sociedade industrial. A exigência de formação específica, a ultrapassagem do voluntariado, a remuneração dos serviços prestados<sup>32</sup>, a constituição de um

---

<sup>30</sup> Boa fonte, entre nós, para detectar estas e outras alterações é o trabalho de Nunes (1992).

<sup>31</sup> Ainda hoje, em todo o mundo, a categoria profissional dos assistentes sociais é maioritariamente constituída por mulheres, donde a “face feminina” da profissão; entre nós, este elemento consta da análise feita por Alcina Martins (Martins, 1999, esp. Cap. II) e comprovam-no, também, dados do recenseamento efectuado pela *Associação dos Profissionais de Serviço Social, em que a maioria dos cerca de 3.000 profissionais* (reconhecidamente um número inferior ao de profissionais) são mulheres (www.apss.pt).

<sup>32</sup> É necessário observar que, embora reconhecido em alguns países como “profissional liberal”, o assistente social sempre foi, esmagadoramente, um assalariado de empreendimentos privados (lucrativos ou não) e, especialmente, do Estado.



*ethos* profissional<sup>33</sup>, a validação jurídica do exercício profissional etc. – em suma, tudo o que o Serviço Social acumulou em mais de 50 anos (aproximadamente entre 1890 e 1940), estabeleceu entre ele e as suas “protoformas” uma relação que infirma a noção de continuidade entre ambos<sup>34</sup>.

Porém, há outros elementos a considerar: perante uma concepção que identifica a conexão entre Serviço Social e *questão social*, como se explica o facto de a profissionalização se começar a esboçar meio século após o reconhecimento da *questão social*<sup>35</sup>? A razão do descompasso está no facto de a conexão estabelecida não considerar (dado o endogenismo mencionado por Montañó) um elemento central para elucidá-la adequadamente: *o papel do Estado*, redimensionado a partir e na sequência das revoluções europeias de 1848<sup>36</sup>. Ao vincular directa e imediatamente o Serviço Social à *questão social*, esta concepção da história do Serviço Social exclui um factor-chave para a compreensão da génese e do desenvolvimento da profissão. Com efeito, a profissionalização do Serviço Social não se configura em função da *questão social*: configura-se a partir do tratamento não coercivo que o Estado passa a conferir-lhe na segunda metade do século XIX.

O Serviço Social, como *profissão*, constitui-se, pois, no mundo ocidental<sup>37</sup> (Europa continental, Inglaterra, Estados Unidos e Canadá e em alguns países latino-americanos) no

---

<sup>33</sup> Esta constituição é analisada por vários autores, nomeadamente Barroco (2008) e Reamer (1999).

<sup>34</sup> Maria Augusta Negreiros fez larga investigação sobre o que se poderia chamar de uma “sociologia da profissionalização do Serviço Social”, com ênfase no quadro português, na sua tese de doutoramento na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e que permanece inédita. Elementos da sua pesquisa podem ser consultados em Negreiros (1993 e 2005).

<sup>35</sup> São anteriores a 1840 os estudos sobre o pauperismo, já tomado como *questão social*, de Villeneuve-Bargemont (1834), Villermé (1840), Buret (1840); recorde-se, também, que é de 1835 a *Mémoire sur le paupérisme*, que Tocqueville apresentou à *Académie de Cherbourg*. Sobre a bibliografia acerca do pauperismo e da *questão social*, cf., entre outros, o prefácio de Hobsbawm a Engels (1961).

<sup>36</sup> Sobre as revoluções de 1848, cf., entre outros, Claudín (1977), Sigmann (1985) e Hobsbawm (1982, cap. 1 e 1988, esp. cap. 6).

<sup>37</sup> Em África e na Ásia, a instauração do Serviço Social dá-se somente a partir de 1940, impulsionada em geral por metrópoles colonialistas europeias e, no Japão, a presença norte-americana, após a capitulação de 1945, fomentou um incipiente Serviço Social. Na Europa Central e de Leste, foi o colapso do socialismo que abriu o caminho ao Serviço Social. Esta é, de fato, uma *profissão ocidental* – mais exactamente, uma profissão que floresceu nos países industrializados do Ocidente; mas, na entrada do século XXI, a profissão está realmente universalizada – e dados

período temporal que vai de 1890 a 1940. Em ritmos bastante diversos – dadas as particularidades nacionais dos vários países onde surge e se desenvolve –, é aproximadamente neste meio século que a profissão se apresenta institucionalmente como tal<sup>38</sup>. Este efectivo processo de profissionalização só pode ser adequadamente compreendido se se consideram factores que, para a concepção *endogenista*, são *externos* ao Serviço Social – factores ligados às transformações económico-sociais do modelo capitalista, que afectam substantivamente o Estado, as suas relações com a sociedade civil, e que põem em cena a política social e os direitos sociais.

A visão de Estado que permeou o Serviço Social até os anos 1960, aproximadamente, pode ser qualificada, a partir de uma angulação crítica, como ingénua: por um lado, o Estado é tomado simplesmente como sinónimo de governo, de administração pública; por outro, e complementarmente, como gestor e/ou representante do *bem comum* – a documentação, de âmbito internacional e nas especializações profissionais que se foram constituindo (os “processos” ou “métodos” de Caso, Grupo e Comunidade), atesta-o suficientemente, inclusive pelo papel minimalista que se lhe atribui na vida social. Comprova-o, por exemplo, a obra fundadora de Mary Richmond, tanto o clássico *Diagnóstico Social*, de 1917, quanto o ensaio sobre o Serviço Social que mais tarde seria reconhecido como *Serviço Social de Caso* (Richmond, 1950 e 1962). No âmbito do *caso individual*, pode compreender-se a ausência de tematização do Estado, que se estendeu até quando o método alcançou o seu apogeu<sup>39</sup>; mas não se pode ter o mesmo nível de compreensão quanto à superficialidade que se lhe confere quando o Serviço Social se vai dedicar ao trabalho com comunidades, na transição

---

sobre esta universalização podem ser recolhidos a partir de informações da *International Federation of Social Workers* (endereço electrónico: [www.ifsw.org](http://www.ifsw.org))

<sup>38</sup> É entre 1890 e 1940 que a formação profissional, o reconhecimento jurídico do estatuto profissional, as associações profissionais, a literatura técnica, a cultura profissional emergem e se consolidam – cf. Kahn, org. (1970), Lubove (1977), Leiby (1978), Ehrenreich (1985), Martinelli (1989), Netto (1992), Hering e Waaldijk, orgs. (2003). De realçar que é de 1935 a criação do *Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa*; acerca da institucionalização do Serviço Social em Portugal, o estudo mais exaustivo é o de Martins (1999).

<sup>39</sup> Sobre este tema, cf. os textos de Hamilton (1976; ed. orig. de 1951) e de Biestek (1989; ed. orig. de 1961). Para verificação de que em Portugal se reproduziu a minimização do Estado e do seu tratamento como órgão meramente administrativo e gestor do *bem comum*, veja-se o citado estudo de Martins (1999).

dos anos 1940 aos 1950. Esta situação só viria a sofrer pequenas alterações quando, nos anos 1950, o Serviço Social começou a incorporar o ideal do bem-estar social.

Torna-se inteligível, assim, a ausência do Estado na compreensão do processo de profissionalização do Serviço Social segundo a concepção tradicional. Porém, sem o novo protagonismo que o Estado assume a partir de meados do século XIX, aquela profissionalização converte-se em algo inexplicável; quando apresentada sem a referência ao Estado e ao seu papel na articulação da política social com o reconhecimento dos direitos sociais, perde a sua plena inteligibilidade, uma vez que a profissão seria uma reposição das práticas beneficentes e filantrópicas já existentes, agora tão somente racionalizadas pelo recurso às nascentes ciências sociais.

Mas quando se abandona o terreno do *endogenismo* e se recorre à contextualização histórica, deixa de ter sentido o simplismo que equaciona a emergência da profissão à existência da *questão social*; passa, sim, a vislumbrar-se a relação complexa do surgimento da profissão com o tratamento *coesivo e integrador* que o Estado confere à *questão social*. De facto, é então que se põem as condições para o exercício profissional que contempla não somente a *assistência aos pobres*, o cuidado com os *desvalidos* e/ou a solidariedade caritativa com para com as *classes desfavorecidas*. Para a *execução* terminal da(s) política(s) social(is), surge um *mercado de trabalho* (que, no seu desenvolvimento, exigirá diversificação de especializações do trabalho social, para além do Serviço Social) que põe exigências de preparação formal dos agentes técnicos que nele desempenharão tarefas determinadas pela estrutura sócio-ocupacional que então se articula. Enquanto um entre tais agentes – que são remunerados pelo trabalho que executam e não operam como voluntários –, os assistentes sociais são chamados para actividades interventivas cuja dinâmica, recursos e objectivos são determinados para além do seu controle e cujo *significado social* real não deriva das suas valorações particulares, mas do seu papel objectivo no processo da *reprodução social*<sup>40</sup>. Das práticas sociais constitutivas do que alguns consideram *protoformas* da profissão, mantêm-se dois traços: as expressões da *questão social* como *objecto de intervenção* (isto é: o Serviço Social é uma profissão da prática) e o *estatuto*

---

<sup>40</sup> A decisiva inserção da actividade profissional no processo da reprodução social foi cuidadosamente analisada por Yamamoto (cf. o cap. II da parte I de Yamamoto e Carvalho, 1983).

*subalterno* da profissão (no quadro da política social, ela opera na sua execução *terminal*, excluída do planeamento e das operações estratégicas).

É com estas características que a profissão se institucionaliza, sobretudo nos países ocidentais, nos anos imediatamente anteriores à Segunda Guerra Mundial. Mas a sua expansão e consolidação dar-se-á no quadro do *Welfare State* ou *Estado Providência*, no período histórico que vai desde o final da II Guerra Mundial até à recessão económica de 1974/1975<sup>41</sup>. De facto, embora já estabelecido, por volta de 1940, em vários países da Europa Nórdica e continental, na Inglaterra e na América do Norte e tendo alguma implantação na América Latina (Chile, Brasil, Peru e Argentina), é no pós-guerra (especialmente nos anos 1950 e 1960) que o Serviço Social verá multiplicadas as suas escolas e que o seu mercado de trabalho crescerá visivelmente.

O reconhecimento dos direitos sociais e a institucionalização de respostas nos campos específicos delimitados pelas políticas sociais, compeliram a profissão a afinar instrumentos interventivos (surtem especializações profissionais e metodologias específicas de intervenção, para além da afirmação dos três âmbitos de intervenção – abordagem individual, trabalho com grupos, desenvolvimento de comunidades) e a adequar-se ao trabalho em equipas multi-profissionais. Fundamental a considerar neste processo de consolidação profissional foi a enorme ampliação do mercado de trabalho: a rede de serviços sociais exigiu um número largamente ampliado (em comparação com os anos 1940 e mesmo os primeiros anos 1950) de profissionais e, desde então, na maioria dos países, o Estado, nos seus vários níveis, tornou-se o principal empregador dos assistentes sociais; entretanto, o mercado de trabalho privado (seja na área empresarial, seja na área de instituições filantrópicas) alargou a procura destes profissionais.

Contudo, o que fará do *Welfare State* o espaço em que os assistentes sociais assumiram maior protagonismo foi o estatuto que as concepções de Protecção Social ou de Segurança Social passaram a oferecer à *assistência social* – o estatuto de *direito social*. Com

---

<sup>41</sup> Dados mais precisos sobre essa expansão encontram-se na documentação da UCISS (União Católica Internacional de Serviço Social, instituição criada na Bélgica, em 1925) e, particularmente, no seu periódico *Service Social dans le monde*, editado entre 1942 e 1993 ([www.worldcat.org](http://www.worldcat.org)), e também nos reunidos pela AIETS (Associação Internacional de Escolas de Trabalho Social – [www.iassw-aiets.org](http://www.iassw-aiets.org)).

isto, tanto no plano ideal (integralmente) quanto no plano real (em larga medida), deslocava-se a actividade assistencial da condição do *assistencialismo*, marcado pela beneficência, pela filantropia, para uma intervenção que, virtualmente, constituiria o campo de uma política social específica. Esta mudança substantiva do estatuto da assistência, que inclusive, permitia aos assistentes sociais redimensionar a imagem social (e a sua auto-imagem) da profissão frente a várias outras – diminuindo o estigma trazido pela ligação preferencial a uma problemática que parecia merecer fundamentalmente comiseração e caridade – esteve directamente associada à *ideologia do bem-estar social*: um conjunto de representações sociais que via no *bem-estar social* não só um objectivo universalmente viável, mas a condensação dos melhores e mais nobres valores da cultura ocidental.

Multiplicaram-se, então, organizações, entidades e grupos cuja finalidade era aglutinar recursos humanos para implementar o bem-estar social. Uma antiga associação, fundada em 1928 por R. Sand, o *Conselho Internacional de Bem-Estar-Social* (ICSW), originalmente vinculada ao Serviço Social, foi extraordinariamente dinamizada, criou agências regionais pelo mundo e conquistou, na sequência desta dinamização, o estatuto de membro consultivo do *Conselho Económico e Social das Nações Unidas*<sup>42</sup>.

A ideologia do bem-estar social, que marcaria profundamente a profissão, ainda proveu o Serviço Social de um componente para a nova visibilidade que ele conquistava: a profissão, com ela, saltava dos bastidores da *emergência social* para o cenário da *prevenção*, isto é, deixava de ser essencialmente um recurso imediato para amenizar a urgência de expressões agudas da *questão social* para incidir também na antecipação de respostas a elas, mediante o elemento de *promocionalismo* que aquela ideologia continha, expresso numa das suas linhas de força, a *promoção social*. Se, nos países ocidentais, os assistentes sociais se viam agora como profissionais indispensáveis ao bem-estar social em processo de realização, nos países periféricos assumiam a posição de *agentes da mudança social*, necessária ao

---

<sup>42</sup> Antes da institucionalização do *Welfare State*, o ICWS realizou três conferências internacionais de bem-estar social: 1928, França; 1932, Alemanha; 1935, Inglaterra; no período seguinte, foram realizadas quinze: 1948, Estados Unidos; 1950, França; 1952, Índia; 1954, Canadá; 1956, Alemanha; 1958, Japão; 1961, Itália; 1962, Brasil; 1964, Grécia; 1966, Estados Unidos; 1968, Finlândia; 1970, Filipinas; 1972, Holanda; 1974, Quênia; 1976, Porto Rico. Estas conferências reuniram, em forma crescente, representantes de todo o mundo; há a considerar, ainda, as conferências de âmbito regional, que quase em simultâneo passaram a realizar-se bianualmente.

mesmo bem-estar social<sup>43</sup>; nos dois casos, a gratificação simbólica aos serviços profissionais ganhava densidade antes desconhecida. Muito especialmente nos países onde tradições religiosas fortes marcavam o Serviço Social (na Europa, principalmente França e Bélgica), a ideologia do bem-estar social ofereceu condições para a laicização profissional.

Verifica-se, pois, que as condições postas pelo *Welfare State* consolidaram a profissionalidade do Serviço Social, que já se afirmava antes da Segunda Guerra Mundial. Esta consolidação foi muito além da (importantíssima, para a constituição da categoria profissional) procura ampliada da força de trabalho: incidiu nas condições de trabalho (com o Estado ou organizações privadas), na qualificação para ele (donde o apuramento de métodos e técnicas), valorizou o fazer profissional ressitando o principal objecto da sua intervenção no domínio do direito e, embora não de forma ampla, inseriu assistentes sociais em instâncias institucional-organizativas hierarquicamente superiores que abriram o campo profissional a outras funções: de planeamento, de gestão e avaliação de serviços sociais e, até, de concepção de políticas sociais.

Considera-se, pois, que a representação social actual do Serviço Social e sua efectividade profissional – uma especialização do trabalho social – e do assistente social – um técnico actuando em áreas múltiplas como saúde, educação, habitação, relações de trabalho, segurança social – construiu-se fundamentalmente a partir do e no marco das instituições próprias ao *Welfare State*.

Considera-se, ainda, que a profissão – porque melhor equipada teoricamente<sup>44</sup> e mais preparada tecnicamente - se inseriu com vigor seja no debate teórico, seja na intervenção prático-social<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> A documentação sobre estas mudanças é abundante. Veja-se, além de *Service Social dans le monde* (citado na nota 41), os relatórios das conferências de bem-estar (endereço electrónico do ICWS: [www.icws.org](http://www.icws.org)).

<sup>44</sup> Este foi, provavelmente o maior ganho do Serviço Social no período do *Welfare State*: a sua qualificação teórica, que permitiu ir além da condição de “profissão da prática”. No decurso daquele período, a formação de graduação tornou-se mais exigente e constituíram-se cursos de pós-graduação. No nosso país, a formação foi reconhecida como licenciatura em 1989 e a formação pós-graduada (mestrado e doutoramento) teve início em 1987, mediante convénio celebrado entre o *Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa* e a *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*, propiciando a diplomação dos primeiros mestres e doutores; neste marco, foi criado o primeiro centro de pesquisas da área, o *Centro Português de Investigação e História*

Os ganhos desse período qualificaram-na para enfrentar os novos desafios, mas agora em condições económico-políticas e institucionais diferentes: o ideal (e, parcialmente, a efectividade) de universalidade na concretização de direitos sociais foi substituído por abordagens selectivas, a rede de serviços sociais públicos própria do *Welfare State* tem vindo a ser reduzida e/ou metamorfoseada pelas parcerias público-privadas<sup>46</sup> e o apelo ao voluntariado (Araújo, 2008) generalizou-se. Particularmente a partir dos anos 1990, registou-se um interesse teórico e uma intervenção operativa sobre novos campos temáticos (imigrantes, violência sobre mulheres e crianças, toxicodependentes).

Entretanto, o eixo que passou a congregar a acção profissional, desde os anos 1990, foi o da *acção assistencial* – exigido pelo fenómeno generalizado da pauperização (a velha e nova pobreza) e em função de novas configurações e orientações político-económicas. Ainda sob a óptica formal do direito social que a inscreveu - no quadro do *Welfare State*, no âmbito da protecção (ou segurança) social - a assistência, ora vista como uma política social específica, ora situada como uma dimensão a atravessar políticas sociais, mas bem conhecida pelos assistentes sociais, passou a constituir o espaço privilegiado da acção do Serviço Social.

Parece-nos, contudo, que esta compreensível – dada a exponenciação da *questão social* – hipertrofia da acção assistencial não ocasionou, no corpo profissional, a erosão da ideologia do bem-estar<sup>47</sup>: o antigo promocionalismo não colidiu e não colide com o discurso (e a prática) relacionado com a *inserção* (ou reinserção) social, com a luta contra a *exclusão*

---

*do Trabalho Social/CPIHTS* (endereço electrónico: [www.cpihts.com](http://www.cpihts.com)). Para informações detalhadas sobre, entre outros temas, a formação profissional no país, incluindo as modificações introduzidas pelo Protocolo de Bolonha, cf. Martins e Tomé (2008).

<sup>45</sup> Este panorama internacional verifica-se em Portugal. Apenas para citar dois exemplos entre nós, veja-se o trabalho teórico de Rodrigues (1999 e, em co-autoria, Rodrigues e Stoer, 1994 e 1998) e o seu papel no *Programa Nacional de Acção para a Inclusão* (PNAI), assim como a investigação de Branco (2001 e 2001a e, em co-autoria, Branco e Amaro, 2010). Mas vale também lembrar, entre as várias contribuições académicas contemporâneas que foram socializadas através de livros, as de Coutinho (2003), Serafim (1999), Rodrigues (2007) e Ferreira (2011).

<sup>46</sup> Esta problemática foi objecto, entre nós, da reflexão de Rodrigues e Stoer (1998).

<sup>47</sup> Veja-se, na nota 52, a definição de Serviço Social oferecida pela *Federação Internacional de Trabalhadores Sociais*.

*social*<sup>48</sup>. As várias políticas voltadas para promover a inclusão social e/ou para reverter a exclusão – um largo rol de iniciativas que compreendem os programas de combate à pobreza, de formação profissional, de rendimento mínimo, entre outras – implementadas nos últimos vinte/quinze anos, todas perpassadas por componentes assistenciais, têm contado com a activa participação dos assistentes sociais. Nos países periféricos, também estes profissionais se têm mostrado activos protagonistas (teóricos e operativos) nos múltiplos programas de combate à exclusão, nos quais também é dominante a dimensão assistencial<sup>49</sup>.

Julga-se correcto afirmar que, desde a segunda metade da década de 1990, em todo o mundo, os programas de combate à pobreza e de inclusão social, de facto operando assistencialmente, dominam as preocupações do Serviço Social. Expressa-o, nomeadamente, a bibliografia profissional que dá conta da necessidade de distinguir a assistência como *favor*, da assistência como direito; no primeiro caso, ela derivaria em *assistencialismo*, instrumento de controlo dos assistidos, ao passo que, no segundo, ela seria uma das mediações da *cidadania* (Rodrigues, 1999; Alayon, 2008). Quanto ao contemporâneo recurso ao voluntariado e à privatização da assistência, alguns profissionais alertam contra o perigo de uma “refilantropização da assistência”<sup>50</sup>, isto é, o regresso a um sistema caracterizado por não configurar uma situação de direito, já que a beneficência não comporta direitos jurídicos, elemento principal do Estado de Direito.

Não podemos, no entanto, deixar de fazer referência a elementos que têm vindo a fazer parte do debate teórico do Serviço Social, colocando em confronto duas posições principais relacionadas com os resultados e as condições para o exercício da profissão face ao agravamento das condições sociais e à retração do Estado em matéria de protecção social: uma, que considera que o Serviço Social corre o risco, na sua prática actual, de se

---

<sup>48</sup> Categoria de uso generalizado nas ciências sociais e no próprio Serviço Social, mas que não passa sem críticas – mesmo um autor de referência nestas áreas, Castel, tem reservas quanto à sua pertinência e validade (Castel *et al*, 2000).

<sup>49</sup> O caso brasileiro é emblemático - o *Programa Fome Zero* - dos dois governos Luís Inácio Lula da Silva e, actualmente, o *Brasil sem miséria*, do governo Dilma Rousseff; o recurso aos relatórios anuais do Banco Mundial, sobre o desenvolvimento mundial, e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) oferecem informações sobre programas deste género implementados nos “países periféricos”.

<sup>50</sup> A expressão “refilantropização da assistência” é da assistente social brasileira Maria Carmelita Yazbek, que tem dados importantes contributos teóricos na área da assistência social.



transformar numa espécie de *gestor da miséria*, centrando as suas críticas na ineficácia das políticas de inclusão social e combate à pobreza, afirmando a sua residualidade em face da gravidade dos problemas e das condições necessárias à sua superação (Fleury, Falcão e Sposati, 2006); outra, que dá como inexorável a realidade socioeconómica contemporânea, considerando necessário encontrar as possíveis e exequíveis formas de travar e reverter as situações de pobreza e exclusão social, tendo como suporte as instituições e estruturas sobreviventes do *Welfare State* e apelando a valores respeitantes a um *novo contrato social* e a uma *nova solidariedade*. Considerando-se que ambas contêm premissas válidas, julga-se que o contexto actual de aumento das vulnerabilidades sociais e de retração do Estado compele os assistentes sociais a trabalhar para a melhoria das condições reais de existência das pessoas buscando os recursos evidentes e os aparentes, accionando-os, e sensibilizando e/ou pressionando os níveis de poder próximos para a sua disponibilização, sem abdicar – pelo contrário, valendo-se deles - dos princípios e valores da profissão, definidos e aceites internacionalmente no código de ética profissional dos assistentes sociais adoptado pela Assembleia Geral da Federação Internacional dos Assistentes Sociais, em Julho de 1994.

### **3. O Serviço Social e a Acção Social**

Desde as suas origens, tendências diversas conviveram no Serviço Social e foram objecto de polémicas, sendo conhecidas as divergências, por exemplo entre os adeptos do Serviço Social de Caso, na linha de Richmond, e aqueles que, nos anos 1930, adoptaram a abordagem individual no sentido do psicologismo, influenciados pela psicologia do Ego, ou os que, a partir dos anos 1960, incorporaram os ideais da justiça social. Numa perspectiva complementar e segundo o *Journal of Social Work, nº11*, alguns autores (em especial Payne e Dominelli) identificam diferentes tipos de filosofia, papéis e modos de agir quando se observa a forma como os assistentes sociais conceptualizam o esforço de mudança ou o alvo da mudança, constituindo aquilo a que chamam as perspectivas e discursos dominantes dos assistentes sociais. Em termos genéricos, são identificadas três perspectivas:

- a reflexivo- terapêutica (Payne, 2005) ou ajuda terapêutica (Dominelli, 2002), tipificado como ajuda para o bem estar através do crescimento e auto-realização, logo, para a mudança do cliente;
- a socialista-colectivista (Payne,2005) ou emancipatória (Dominelli, 2002), que utiliza estratégias de aproximação das pessoas com o intuito de ultrapassar os factores de opressão e alcançar a mudança;
- a perspectiva individualista-reformista (Payne, 2005) ou de manutenção (Dominelli, 2002), em que o papel do assistente social é o de ajuda através da provisão de serviços de bem estar, ajudando-as a viver o melhor possível no sistema.

Julga-se que a questão fundamental que daqui deriva é a da valorização de um entre três focos da prática - o indivíduo, a comunidade ou a mudança social – da qual resultam dois tipos principais de prática profissional que, segundo alguns autores, constituem foco de tensão entre os profissionais: um, ligado à intervenção comunitária, habitualmente realizada com objectivos de mudança social, outro, na vertente terapêutica, consubstanciado no trabalho com indivíduos, famílias e grupos. (Asquith, Clark, & Waterhouse, 2005; Fraser & Mathews, 2008).

O facto é que, nos últimos quarenta anos, as diferenças registadas na definição do que é a profissão, a sua missão e as suas estratégias de acção deram origem a concepções diferenciadas não podendo, por isso, afirmar-se o Serviço Social nem como um campo isento de tensões, nem como uma unidade identitária<sup>51</sup>. São exemplo mais recente as diferenças expressas na *XXXIII Conferência Mundial de Escolas de Serviço Social*, realizada, em 2006, em Santiago do Chile, e na *XIX Conferência Mundial de Serviço Social* que teve lugar em Salvador, Brasil, em 2008, prevendo-se, também, mudanças na própria definição de Serviço Social na próxima assembleia geral da *Federação Internacional de Trabalhadores Sociais*

---

<sup>51</sup> Diferenças conceptuais que podem ser encontradas, sobre temas como o do terceiro sector, entre Montañó (2002) e Ascoli, org. (1999), sobre a formação profissional entre Iamamoto e Pascal (SESC-CBCISS, 2011), sobre a metodologia do Serviço Social entre Robertis e Netto (SESC-CBCISS, 2011), sobre ética entre Banks (2006, 2008) e Barroco (2008). De consultar, ainda, a revista *Serviço Social & Sociedade* – S. Paulo: Cortez, nº 108, Out.-Dez. 2011 – sob o tema “Serviço Social no Mundo”.

(FITS-IFSW), marcada para Julho de 2012 em Estocolmo, uma vez que já se vão manifestando posições diversas acerca das dimensões a considerar nessa concepção<sup>52</sup>.

Porém, qualquer que seja o eixo teórico-metodológico ou a inspiração ídeo-cultural, os protagonistas do debate profissional coincidem num ponto focal: *o Serviço Social tem uma ineliminável dimensão interventiva*. A intervenção práctico-operativa é *historicamente* constitutiva da sua profissionalidade – das suas origens ao seu desenvolvimento contemporâneo. Este é um traço que o caracteriza na divisão sociotécnica do trabalho: não sendo uma ciência (ainda que produza conhecimentos para além do seu saber profissional ou práctico), mas profissão, a intervenção práctico-operativa é-lhe co-natural. O que as diversas concepções hoje explicitadas no Serviço Social debatem é a direcção social da intervenção, é a sua metodologia, é o seu reportório técnico – porém, não se põe em causa a dimensão interventiva. Por isso, e considerando toda a história do Serviço Social, a *acção social*, tal como está agora na ordem do dia, não é algo de novo para esta profissão.

Se recorremos às fontes clássicas da ciência social, constata-se que a “acção social” está presente nos seus pensadores originais, Durkheim (*action sociale*) e Weber (*soziales Handeln*). Mas o conteúdo semântico que ambos atribuem à mesma categoria é inteiramente diverso. Enquanto o sociólogo francês lhe confere o sentido de uma intervenção práctico-social intencional, fundada no conhecimento científico da vida social (obtido precisamente pela Sociologia) e objectivando travar e reverter as tendências à anomia para promover a integração de segmentos sociais na ordem estabelecida (Durkheim, 1970), o cientista social alemão toma-a como um instrumento teórico-metodológico da Sociologia, um *constructo* mental, uma categoria de entre os *tipos ideais* que possibilita imputar à vida social um sentido que a torna apreensível racionalmente (Weber, 2000, 1: 3-16). O conteúdo semântico diverso vincula-se, sem dúvida, aos diferentes marcos filosóficos, teóricos e metodológicos dos dois autores – mas os seus analistas concordam em assinalar, sem prejuízo das

---

<sup>52</sup> Recorde-se que a actual definição é de 2000, adoptada em Montreal: “O exercício da profissão de assistente social ou trabalhador social promove a mudança social, a resolução de problemas no contexto das relações humanas e a capacidade e empenhamento das pessoas na melhoria do ‘bem – estar’. Aplicando teorias de comportamento humano e dos sistemas sociais, o trabalho social focaliza a sua intervenção no relacionamento das pessoas com o meio que as rodeia. Os princípios de direitos humanos e justiça social são elementos fundamentais para o trabalho social” (reproduzido de [www.ifsw.org/p38000411.html](http://www.ifsw.org/p38000411.html), acesso em 09 de Janeiro de 2012).

diferenças fundamentais, a clareza deste mesmo conteúdo (Aron, 1990; Giddens, 1984, Freund e Tiryanian, *in* Bottomore e Nisbet, 1980).

Por isto mesmo, julgamos não haver dúvidas de que a dimensão interventiva do Serviço Social se relaciona com a acção social de que aqui trata Durkheim. Aliás, numa análise do Serviço Social francês – cuja influência na génese do Serviço Social português é conhecida – que se tornou referência obrigatória, Verdès-Leroux (1978) esclareceu a vinculação da profissão, já na sua origem, às atribuições que Durkheim conferia à acção social. Acção social que nunca constituiu uma área profissional específica, antes revelando-se um campo de intercorrência de várias profissões; mas, das profissões “sociais”, aquela que historicamente esteve ligada à acção social de forma mais contínua é o Serviço Social – mesmo que a utilização da nomenclatura “acção social” não tenha comparecido sistematicamente no seu vocabulário técnico<sup>53</sup>. Mas esta referência à matriz durkheimiana não se apresenta só no Serviço Social: está presente na tematização contemporânea geral da acção social (sem que, por isto, aqueles que a operem sejam ou se considerem durkheimianos). Mas a relação do Serviço Social com a acção social é tão forte que, nesta tematização contemporânea, Delfavard reconhece que se ela é uma “categoria das ciências sociais”, é, “primeiro”, uma “categoria da prática” dos assistentes sociais (Hervé Delfavard citado por Naves *et al*, 2006: 7).

Conferindo a bibliografia mais recente que tematiza a acção social (e que, com influência sobre praticamente toda a Europa Ocidental, é predominantemente francesa: Barreyre *et al*, 1995; Ladsous, 2004; Borgetto e Lafore, 2006; Belorgey *et al*, 2006; Caillé, 2009; Löchen, 2010), verifica-se que toda ela apresenta denominadores comuns:

- a) relaciona a acção social à implementação de políticas sociais;
- b) sinaliza tanto um leque de actividades profissionais – de múltiplas profissões – quanto de actividades voluntárias;

---

<sup>53</sup> Tudo indica (mas não temos fontes seguras que o atestem) que, em Portugal, uma das primeiras, senão a primeira, utilização da expressão ocorre na entrada da década de 1970, quando, sob o “marcelismo”, se renomeia um organismo vinculado ao Ministério da Saúde e da Assistência com a designação de *Instituto da Família e de Acção Social* (IFAS). Também na primeira metade da mesma década, assistentes sociais começam a definir seu trabalho como “intervenção social”.

- c) vincula a acção social não somente à tutela do Estado, mas também ao protagonismo da cidadania;
- d) refere-a sempre a programas concretos para enfrentar expressões da “questão social” e
- e) indica a sua emergência como resposta ao agravamento desta última na sequência da crise do *Welfare State*.

Entretanto, tal documentação não oferece um conceito unívoco do que seja a acção social; para uns, trata-se de

um conjunto de apoios obrigatórios e facultativos dirigidos pelas coletividades públicas às pessoas que carecem de protecção e/ou de meios suficientes de existência (pessoas idosas ou com deficiências sem recursos, infância ‘em perigo’...). Tais apoios remetem ao conceito, hoje tão desacreditado da assistência, acerca da qual pensou-se que os benefícios sociais e a seguridade social reduziriam progressivamente a importância; o crescimento do desemprego massivo e o questionamento do Estado providência vieram, gradualmente, a recolocá-la em primeiro plano (Join-Lambert, prefácio a Naves *et al*, 2006: XI<sup>54</sup>);

para outros, “a acção social designa o conjunto de serviços e equipamentos destinados às pessoas e famílias numa perspectiva de prevenção ou de tratamento em face de dificuldades. Ela é complementar à ajuda social e à protecção social” (Löchen, 2010: 30).

A similitude dos tratamentos da acção social pode ser verificada com a reprodução da argumentação de dois juristas, Borgetto e Lafore (2006). Com a implementação dos sistemas de Segurança Social no pós-1945, supunha-se que a ajuda e a acção social, identificadas com a assistência social, passariam a ser elementos cada vez menos importantes na vida social e, talvez, até perdessem a sua razão de ser. Fundava-se tal crença na ideia de que, sendo o sistema dirigido a todos os cidadãos e num período de possibilidade de pleno emprego e de crescimento económico, todos poderiam fazer parte dele, como contribuintes e como beneficiários. No entanto, isto não veio nunca a concretizar-se – sendo de registar, a partir de meados da década de 1950, em países como a França e Inglaterra, o surgimento de uma série de diplomas legais sobre o sistema de ajuda e de acção social, admitindo-se tacitamente que

---

<sup>54</sup> A importância da definição reside em que Marie-Thérèse Join-Lambert é *Inspectrice générale des Affaires Sociales et ancienne enseignante em politiques sociales à l’Institut d’Études Politiques de Paris*.

a Segurança Social, tal como estava definida, não conseguia cobrir a totalidade das necessidades colectivas.

Actualmente, seja por fragilidades do sistema de Segurança Social, ao nível da sua organização e funcionamento, seja pela incapacidade de garantir uma cobertura universal e suficiente por razões financeiras, seja, ainda, pelo número cada vez maior de desempregados de longa duração ou, até, daqueles que nunca fizeram parte do mercado de trabalho, a componente assistencial daquele sistema tornou-se essencial no interior do sistema global de protecção, estando-lhe reservado o papel de garantia dos direitos de cidadania. Afirmam os autores:

[...] os princípios constitutivos da ajuda e da acção sociais reencontram a utilidade e a legitimidade que eram suas há um século ou meio século e conduzem a repor as questões que estão no coração da construção democrática: legitimidade dos direitos acordados sem contrapartida, conteúdo dos direitos do homem e do cidadão, alargamento da esfera da solidariedade, natureza do laço político e social, questão da cidadania, lugar das ideias de justiça e de equidade, uso do princípio da igualdade, renovação da fraternidade... Olhando para a História: o sistema de protecção social mais antigo e, por sua vez, na origem e no centro dos questionamentos mais actuais (op. cit., pg 1, tradução própria).

Os dois autores procuram distinguir a ajuda social da acção social e, na perspectiva jurídica em que se situam, consideram que ambas contemplam prestações sem contrapartidas que, no caso da ajuda social, correspondem a direitos subjectivos, que podem ser precisamente limitados, ao passo que a acção social faz parte de uma “construção jurídica mais fugidia”: não constitui uma obrigação, mas uma simples faculdade. Ela compreende, em seu entender, uma quantidade de intervenções que revestem formas diversas: ajudas directas (financiamento de apoio domiciliário), ajudas indirectas (ajudas no emprego), disponibilização de equipamentos sociais (creches, refeitórios etc), acções de acompanhamento e de apoio social.

Destacam ainda Borgetto e Lafore (2006) que uma coisa é certa: a ajuda e acção social têm sido alvo de representações diversas na sociedade, quase sempre estigmatizantes – como uma área de apoio que se contesta mas que se tolera, na medida em que o seu alvo são os marginais, os pobres, os grupos da população que fazem, *naturalmente*, parte da

sociedade; ou como forma de ajuda que tem a sua herança nas práticas da caridade cristã e nas suas expressões de compaixão pelos infelizes, pelos pobres, pelos fracos da sociedade e, por isso, é aceite socialmente porque integra no bem público o espírito da beneficência privada. E, acrescentam, são na verdade poucos os que conhecem e compreendem os seus dispositivos e o seu funcionamento, seja devido à sua fraca visibilidade, seja pela sua complexidade e dispersão de instituições que a executam.

Também é certo, para os autores, que os sistemas de segurança social dos diferentes países – e referem-se basicamente à Europa –, organizados de forma bastante semelhante, apresentam algumas diferenças que traduzem perspectivas mais ou menos tradicionais de entendimento do que é a acção social: ou incluem no seu campo apenas as prestações inerentes a situações de carência excepcional e as que estão relacionadas com os equipamentos sociais, ou têm no seu âmbito outro tipo de prestações, destinadas a garantir um mínimo de rendimento, como é o caso, no sistema português, das pensões do regime não contributivo para as pessoas idosas e deficientes e o rendimento social de inserção (RSI).

Com uma ou outra perspectiva, trata-se, sem dúvida, de uma mesma lógica: a lógica da solidariedade, que considera não só a solidariedade entre os membros de um grupo profissional, mas entre todos os membros do corpo social – lógica que foi estabelecida nos sistemas de segurança social implementados depois da II Guerra Mundial, mas que tem a sua génese na segunda metade do século XIX, com o processo de secularização da assistência, até então nas mãos das instituições da igreja e funcionando segundo o princípio cristão do dever da caridade para com os pobres e os *desvalidos* (Borgetto e Lafore, 2006: 23-31).

Detivemo-nos na argumentação dos dois autores citados não só pela pertinência que possui, mas porque nos parece conter um elemento frequentemente subestimado ou ausente na consideração contemporânea da acção social: o elemento estigmatizante da assistência social. De facto, quer-nos parecer que, com a referência à acção social, o que se opera é uma deslocação da acção assistencial. Noutro texto relevante para a temática, Julienne (*in* Naves *et al*, 2006: 25 e ss.), retrazendo a via da assistência para a acção social, deixa entrever que a diferença entre uma e outra reside essencialmente em que a última se legitima pela fundamentação no direito e não na benevolência (ou beneficência). Um outro autor, Arias

(2004), utiliza uma outra denominação, que constitui, em Espanha, o que se identifica como acção social:

O conjunto integrado de recursos, actividades, prestações, programas e equipamentos, de titularidade pública, privada concertada ou privada, integrados na política geral de bem estar social, que se orientam para a melhoria da qualidade de vida, o bem estar, a participação e a solidariedade social dos cidadãos, grupos e comunidades em que se integram, mediante a prevenção, tratamento e eliminação das causas que podem conduzir à marginalidade (Arias *et al*, 2004: 514).

Não se trata, obviamente, de uma deslocação meramente nominal: a teorização da acção social envolve um refinamento analítico, que distingue os seus cenários, os seus elementos institucionais, os seus protagonistas, como se pode constatar na bibliografia examinada. Julgamos, porém, que comparativamente à concepção de assistência que contemporaneamente vem sendo trabalhada por assistentes sociais do Norte e do Sul – e citamos, entre outros, em Portugal, Fernanda Rodrigues (1999); no Brasil, Aldáisa Sposati (1989 e 1997), Maria Carmelita Yasbek (2009) e Maria do Carmo Falcão (1989); na Argentina, Margarita Rozas Pagaza (2001) e Norberto Alayón (2008) – a acção social não apresenta nenhum componente efectivamente novo.

## **Conclusão**

A noção de acção social, para o Serviço Social, compatibiliza-se com a sua história, a sua experiência e a sua cultura profissional e a recusa do *assistencialismo* e a defesa da legitimidade (e da necessidade actual) da actividade *assistencial* está longe de ser um artifício formal. Considera-se que, no campo profissional do Serviço Social contemporâneo, são permutáveis as cargas semânticas de assistência social e acção social.

Há algumas particularidades que a noção de acção social carrega entre nós, para as quais se deve atentar cuidadosamente. Correspondendo às condições da assistência social sem as bases anteriores do *Welfare State* e numa conjuntura de agravamento das expressões da *questão social* (ou da emergência da *nova questão social*), a acção social, além de ser transversal às políticas sociais (ainda que alguns autores, como Löchen, 2010, apontem para



“políticas sociais de acção social”), busca uma maior aproximação aos seus utentes, uma focalização dos seus espaços, traduzidas nas preocupações como a descentralização, com a territorialidade. Sobretudo, a determinação de que não se trata de objecto específico de nenhuma especialização profissional, mas envolve necessariamente a multi-profissionalidade. Nenhuma dessas particularidades, a nosso ver, fere a cultura profissional do Serviço Social. Por isso, provavelmente mais que outras especificações profissionais, tem o Serviço Social a potencialidade necessária para enfrentar os desafios actuais com que se defronta a Acção Social ao nível local.



## **CAPÍTULO II – ASSISTÊNCIA, ACÇÃO SOCIAL E MUNICÍPIOS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS E ENQUADRAMENTO LEGAL**

Em Portugal, a importância do ente *municipal* parece ter um significado especial se se compara a sua história com a de outros países europeus. A sua centralidade na articulação da sociedade nacional foi assinalada originalmente pela historiografia romântica liberal – em especial na obra fundamental de Herculano, cujo primeiro volume foi publicado em 1846<sup>55</sup> e que, segundo os especialistas da área, inaugura a historiografia científica no nosso país. A mesma centralidade constata-se em estudos mais recentes<sup>56</sup> e, sobretudo, nas atribuições, competências e papel sociopolítico que aos municípios vêm sendo conferidos no quadro da democracia instaurada a partir de 25 de Abril de 1974.

O objectivo deste Capítulo, recuperando sinteticamente a constituição histórica da instância municipal, tem por finalidade oferecer uma perspectiva da evolução da assistência social no domínio local, do quadro legal contemporâneo que define a Acção Social no âmbito do sistema de protecção nacional e do lugar dos municípios nesse sistema.

### **1. O Município e a Organização Assistencial**

A organização do território, desde os primeiros anos da fundação da nação portuguesa, foi sofrendo ajustamentos concomitantes com a evolução e a transformação do poder político e administrativo do país. Não é nossa intenção debruçarmo-nos sobre a vertente assaz complexa dessa evolução, mas tão só identificar, nessa instância de concretização do poder político e administrativo do Estado, as entidades e formas de organização de poder territorial que, ao longo dos tempos, foram exercendo a sua acção sobre as necessidades sociais de incidência territorial.

A rede de concelhos que se foi constituindo ao longo dos tempos sempre se viu objecto de regulação político-administrativa, podendo identificar-se cinco períodos

---

<sup>55</sup> O conjunto da *História de Portugal* (originalmente publicado em quatro volumes), teve edição recente (Herculano, 2007-2008), com anotações críticas de José Mattoso.

<sup>56</sup> Por exemplo, na obra colectiva dirigida por César de Oliveira (Oliveira, *dir.*, 1996), que constitui fonte fundamental para o desenvolvimento de alguns dos pontos deste capítulo.

históricos precisos quanto às formas de relação entre o poder político e o territorial e quanto à qualidade e ao papel dos intervenientes na divisão do poder na rede concelhia nacional<sup>57</sup>, sejam as populações, sejam os grupos representantes dos diferentes poderes – do administrativo, do económico e do religioso.

O primeiro período, o mais longo, denominado de período do Antigo Regime (Oliveira, *dir.*, 1996: 10), vai desde as primeiras formas de organização territorial iniciadas com a formação de Portugal e a consolidação do território mas, sobretudo, desde o século XV até ao fim do regime monárquico absolutista. Trata-se de período vasto, em que se dão alterações no desenvolvimento da instituição municipal, a principal delas decorrente do estabelecimento das monarquias absolutas no séc. XV, em que “o elemento monárquico foi gradualmente anulando os elementos aristocrático e democrático”<sup>58</sup>, ou, para falar com mais propriedade, os elementos feudal e municipal, anulando-os não como existências sociais, mas como forças políticas.

Para além da complexidade ao nível da formação e da composição das oligarquias municipais e das formas de intervenção e tutela da coroa sobre as câmaras municipais (Monteiro, *in* Oliveira, *dir.*, 1996), importa-nos identificar os principais protagonistas da ajuda social territorial: as confrarias, entidades de carácter laico e de natureza associativa na sua origem, mas que, a partir do Concílio de Trento, se dividem em dois tipos, laico ou religioso (Sá, 1996: 55). As confrarias religiosas, de base paroquial ou ligadas a ordens religiosas, constituíam um universo heterogéneo, quer ao nível das suas competências, quer dos seus rendimentos e se algumas se limitavam a manter a igreja paroquial, o culto, a pagar obras da igreja, a organizar as procissões e festas religiosas e a acompanhar velórios e funerais dos confrades, outras desenvolveram actividades assistenciais diversas, desde funerais de mendigos e forasteiros, ajuda a viúvas, contributo para os dotes de casamentos das filhas, administração de hospitais, hospícios, gafarias e mercearias e, até, empréstimo de dinheiro a juros (Sá, 1996: 57). A sua proliferação, entre os séculos XII e XV, e os

---

<sup>57</sup> Segundo o critério de Oliveira, *op. cit.*, são identificados cinco períodos na história dos municípios portugueses: o do Antigo Regime, o período liberal monárquico, o republicano, o corporativo ou do Estado Novo e o democrático, surgido na sequência do 25 de Abril de 1974.

<sup>58</sup> Alexandre Herculano, citado por Monteiro, N.G., *in* Oliveira, *dir.* (1996: 153).

“frequentes desmandos e abusos [...] bem cedo determinaram a intervenção disciplinadora do poder real” (Maia, 1985: 8)

De natureza laica são, também, deste período as confrarias de base ocupacional, como as confrarias dos mareantes, de mesteres, de lavradores, de estudantes, todas com o seu santo padroeiro (Sá, 1996: 58). E é neste tipo de confrarias de natureza laica que se inserem as misericórdias<sup>59</sup>, entidades com características muito diferentes das demais, quer quanto à sua base geográfica, quer quanto ao modo de recrutamento dos seus membros: gozando de protecção régia e sendo de vocação elitista, apenas admitiam como membros homens, recrutados nas elites locais – nobres, membros dos cabidos episcopais ou colegiais, profissões liberais, grandes negociantes, lavradores proprietários e mestres de oficina ou do mar, que dentro da organização detinham posições estatutárias diferentes, uns eram os irmãos nobres, outros os irmãos mecânicos (Sá, 1996: 58). A base geográfica das misericórdias é o concelho e a sua actividade assume carácter complementar ao da actividade municipal, nomeadamente no apoio aos presos, aos condenados à morte no momento da execução e na administração dos expostos e dos hospitais das câmaras destinados aos pobres – quando contratualizada com as câmaras, já que esta era sua atribuição. As misericórdias administravam os hospitais locais mais importantes em capacidade e rendimento, os recolhimentos femininos, faziam os funerais de cadáveres de crianças e adultos encontrados nas ruas e dos doentes pobres falecidos nos hospitais (Sá, 1996: 59), sendo

das poucas confrarias que podiam fazer peditórios destinados a obras de misericórdia, isto é, destinados a presos, entrevados e pobres envergonhados [...]. A multiplicidade de funções das misericórdias e a sua importância ao nível local transforma-as nas confrarias mais importantes do Antigo Regime português, sem menosprezar o papel de enquadramento social e religioso

---

<sup>59</sup> A primeira misericórdia foi criada pela Rainha D. Leonor, em 1498, constituindo a primeira reforma da assistência social que, “tomando como único critério da protecção social a existência de comprovada situação de necessidade, impõe a todos um irrecusável dever de contribuir para remediar os efeitos da carência de recursos no plano individual ou familiar, para acolher os órfãos e os idosos, para assistir os doentes, enfim para melhorar as condições de existência dos necessitados” (Maia, 1995: 9).

que a grande quantidade de outras irmandades parece ter desempenhado para as camadas menos privilegiadas da população (Sá, 1996: 60).

O seu poder, bem como o de outras irmandades, manteve-se até ao liberalismo, época em que se dá “início a uma crise de confiança entre elas e o Estado [...] que se manteve por cerca de um século” (Maia, 1995: 9).

O segundo período, o do liberalismo monárquico constitucional, é marcado pela revolução liberal de 1820, pela consagração dos direitos civis na Constituição de 1822 mas, também, pela instabilidade causada pela contra-revolução que reforçou o poder absoluto real e teve como principal consequência uma fase de conturbações políticas que se manteve ao longo de mais de 50 anos e que incluiu uma guerra civil entre 1826 e 1843 (Oliveira, dir., 1996: 181). Período marcado, igualmente, pelo início da era capitalista em Portugal – que expressava a “lenta, sinuosa, complexa e tardia implantação do capitalismo em Portugal” (Oliveira, dir., 1996: 184) – e pela introdução de diferentes reformas administrativas com repercussão ao nível das autarquias e do poder local. Segundo os estudos reunidos em Oliveira (*dir.*, 1996), apesar de ter instituído no país os fundamentos do moderno Estado português, ao nível da administração do território, o liberalismo implantou uma administração centralista e hierarquizada, assente na nomeação de representantes locais do Estado e no controlo das comunidades locais – e que permaneceu, no essencial, até ao período democrático –, que mereceu a contestação de alguns importantes liberais, entre eles Alexandre Herculano e Almeida Garrett<sup>60</sup>. Neste período,

as câmaras constituem, mais do que um corpo administrativo ao serviço das populações e com capacidade para agir localmente, um organismo de âmbito sobretudo político que se limitava a manter a ordem [...] e a proceder como o principal canal de negociação entre o centro e a periferia. [...] No entanto, a construção do aparelho escolar, a pacificação e, mais tarde, a inclusão dos padres no regime e na administração liberal<sup>61</sup>, o aumento da importância do Estado e da administração na reprodução económica e social das populações [...] foram

---

<sup>60</sup> Também Almeida Garrett se mostrou crítico quanto à estrutura administrativa local e ao desempenho das autoridades locais, governadores civis e administradores de concelho que não tinham tempo para ouvir nem prover às necessidades dos povos (Oliveira, 1996).

<sup>61</sup> Com a administração do Marquês de Pombal, o clero viu diminuído o seu poder de intervenção pública, o mesmo acontecendo na primeira fase do liberalismo.

alterações de peso, nas quais as câmaras desenvolveram esforços importantes (Silveira e Sousa, 1996: 236).

As câmaras, para as populações comuns das periferias, eram o Estado, em paralelo com o padre, o mestre-escola, a justiça e os impostos (*idem*: 241).

É desta época a tentativa de criação da assistência social pública, marcada por dois eventos: a fundação da Casa Pia de Lisboa, no final do século XVIII, e a criação do Conselho Geral da Beneficência, em 1835. A partir de 1836 são criados diversos estabelecimentos públicos nas cidades e nas pequenas vilas: asilos de infância, asilos de mendicidade, asilos para velhos e inválidos, casas de correcção, estabelecimentos para cegos e, também, creches, lactários e dispensários (Maia, 1985: 10).

Apesar do peso cada vez maior do Estado no campo da assistência, as mudanças na sociedade portuguesa originadas pelo início do processo de industrialização, pela concentração de grandes massas nas zonas urbanas e pela degradação das suas condições de vida exigiam um investimento e organização administrativa que ficou aquém do necessário. E a possibilidade de essa acção ser complementada com a das misericórdias e outras irmandades era restrita, em face da extinção, em 1834, das ordens religiosas e da aplicação, em 1866, das leis da desamortização<sup>62</sup>, que viriam a diminuir a capacidade financeira das misericórdias e outras confrarias (Maia, 1985: 10). Logo, sendo a assistência pública restrita, o facto de as misericórdias serem de âmbito concelhio, mas terem a sua acção limitada em função de menores recursos e de terem passado a ser tuteladas pelo Estado, teve como consequência a diminuição da ajuda social nos territórios municipais.

Tal como viria a acontecer nos períodos seguintes, quer no da 1ª República, quer no do Estado Novo, as administrações locais mantiveram-se na dependência do Estado central: se, na 1ª República, e sobretudo por razões ligadas à instabilidade político-social, não foram concretizadas as promessas de diminuição da intervenção da administração central e de

---

<sup>62</sup> Estas leis – a primeira promulgada nas Cortes de Coimbra, em 1211 - tinham por objectivo acautelar a concentração de bens fundiários de mão-morta, proibindo a compra de bens de raiz e a herança de bens aos eclesiásticos e corporações religiosas, na tentativa de controlar o seu crescimento. No Antigo Regime, estas leis foram objecto de sucessivas alterações e nem sempre cumpridas. Foi na época liberal que uma larga percentagem dos bens destas entidades foi alienada e incorporada na Fazenda Nacional, situação que viria a ser reposta em 1910, com a lei republicana de separação do Estado e da Igreja.

maior participação das populações na vida política e social locais, com o regime instaurado em 28 de Maio de 1926 assistiu-se ao reforço do centralismo, consubstanciado no Código Administrativo de 1936-1940, definido

sob a égide de Oliveira Salazar e num quadro político global marcado pela Constituição Política de 1933, pela legislação corporativa (Estatuto do Trabalho Nacional, legislação criando os Sindicatos Nacionais, as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores) (Oliveira, *dir.*, 1996: 305).

É segundo este enquadramento – em que o presidente da câmara era nomeado pelo governo – que se passa a organizar o processo eleitoral para as câmaras municipais, e em que uma das vias para a eleição dos vogais municipais era a participação das “corporações de assistência e associações de classe, com mais de cinquenta associados na sede do concelho” (*idem*: 305)<sup>63</sup>.

As relações entre a administração central e a local e o poder de interferência que o Estado detinha sobre os municípios tiveram expressão concreta no estado de carência económica da sua maioria: com competências definidas ao nível da realização de obras para o abastecimento de águas, redes de esgotos, higiene pública, construção e manutenção de vias urbanas e caminhos municipais, construção de escolas, mas com participações do Estado residuais, o desenvolvimento dos municípios dependia, muitas vezes, da capacidade de influência de algumas figuras locais ligadas ao regime e da “iniciativa associativa dos habitantes e/ou naturais das freguesias que criavam comissões e ligas de melhoramentos para angariar financiamentos ou exercer pressões para solucionar problemas e carências” (Oliveira, *dir.*, 1996: 312).

Apesar de estarem definidas no Código Administrativo as receitas municipais, oriundas da sua participação nos impostos cobrados pelo Estado, mas também da capacidade que os municípios detinham para lançar impostos próprios ou adicionais aos do próprio Estado, os fracos índices de desenvolvimento do país, em geral, e da maioria dos concelhos,

---

<sup>63</sup> Constituía, também, eleitores dos vogais municipais os eleitos das freguesias, pelos cidadãos homens “maiores de 21 anos sabendo ler, escrever e contar ou que estivessem colectados, para efeitos fiscais, em quantia não inferior a 100\$00 e pelos cidadãos de sexo feminino, maiores de 21 anos, com curso secundário ou superior comprovado pelo diploma respectivo” (Oliveira, *dir.*, 1996: 305).



em particular, constituíram factores de estrangulamento ou de diminuição das possibilidades de intervenção municipal (Oliveira, *dir.*, 1996: 315). Mas a escassa intervenção municipal dependia, também, da própria configuração ideológico-política do Estado Novo, que ao longo de 48 anos criou e suportou – e de que se serviu para se manter – grupos de notáveis e de caciques locais que, vivendo do e à sombra do regime, mantinham as populações, sobretudo as rurais, dependentes e controladas do ponto de vista social e político. É neste meio que, tal como nos períodos anteriores, são recrutados os elementos dos corpos sociais das misericórdias e das irmandades, entidades que tinham o papel principal na ajuda social e na prestação de cuidados de saúde.

A assistência social no Estado Novo nunca foi considerada uma função prioritária: a criação de uma Secretaria de Estado da Assistência Social teve lugar apenas em 1940 e o primeiro Estatuto da Assistência Social foi aprovado em 1944<sup>64</sup>. As áreas da Saúde e da Assistência, ambas inseridas no Ministério do Interior – a mesma entidade orgânica que tutelava as autarquias – só se autonomizaram em 1958, ano da criação do Ministério da Saúde e da Assistência<sup>65</sup>.

A assistência social deteve sempre um papel supletivo por parte do Estado, sendo as suas actividades asseguradas pelas entidades de fins assistenciais privadas e sob o primado da orientação para a família e não para o indivíduo em si. Entre estas entidades, as misericórdias assumem importância maior, tendo-lhes sido conferido o papel coordenador da assistência a nível local, especialmente no âmbito da assistência materno-infantil e hospitalar (Maia, 1995: 11). A sua acção era coordenada, tutelada e fiscalizada por vários organismos estatais, dispersos por diferentes ministérios, o que contribuiu para o seu limitado alcance e, também, para a constatação da necessidade de revisões do sistema organizativo da assistência social pública, a mais importante aprovada no período marcelista, em 1971<sup>66</sup>, em

---

<sup>64</sup> O primeiro Estatuto da Assistência é aprovado pela Lei nº 1998, de 15 de Maio de 1944; em 1963, através da Lei nº 2010, de 19 de Julho, é definido um novo estatuto.

<sup>65</sup> Em 1973, a assistência, desenvolvida através da Direcção-geral da Assistência Social, é integrada no Ministério das Corporações e Segurança Social, numa perspectiva de articulação com o sistema previdencial.

<sup>66</sup> Decreto-lei nº 413/71, de 27 de Setembro. Do seu ponto 10º constava que não era “uma mera mudança de designação o que se tem em vista. Pretende-se, antes, abranger e disciplinar algumas importantes funções do domínio da política social que não se encontram cobertas por outros

que são criados, no âmbito da Direcção-geral da Assistência Social, o Instituto da Família e de Acção Social (IFAS) e a Inspeção Superior de Tutela Administrativa, este o organismo que passou a tutelar a actividade das instituições particulares de assistência (Maia, 1995: 13).

No âmbito do IFAS foram criados serviços técnicos de acordo com as principais problemáticas sociais e fins privilegiados, entre outros, os Serviços de Acção Social Familiar, de Protecção à Infância e Juventude, de Reabilitação e Protecção aos Diminuídos e Idosos, os Centros de Observação e Orientação Médico-pedagógica e os Centros de Formação Pessoal.

Ao nível municipal, a representação do Estado no campo da assistência social passou a ser assegurada pelos Serviços de Acção Directa, traduzindo a intenção de promoção da vida na comunidade e o desenvolvimento comunitário, para além da intervenção nas “situações de carência económica e social nos planos individual e familiar” (Maia, 1995: 14), e a assumpção de novas finalidades no campo da assistência: a preventiva, a promocional e a do desenvolvimento da acção social. Apesar destas intenções, entre outros problemas, o carácter limitado da assistência – em termos de recursos materiais e amplitude de acção - não deixou de se manter face à dimensão da precariedade e desprotecção social, sobretudo ao nível da carência de equipamentos e assimetrias na sua distribuição territorial (Maia, 1995: 14).

A instauração da era democrática em Portugal, com a queda da ditadura em 25 de Abril de 1974, constitui o início de um período de ruptura com o sistema corporativo municipal, concretizado na instalação de comissões administrativas nas câmaras municipais, na consagração do poder local democrático na Constituição promulgada em 1976 e na Lei Eleitoral para as Autarquias, também do mesmo ano. Datam deste período as mais veementes defesas do reforço do municipalismo por via da descentralização do Estado e como forma de garantia de maior participação dos cidadãos na governação local, que vieram a ter expressão na instituição de dois princípios na nova Constituição, contidos em título

---

departamentos do Estado. Procura-se, mais concretamente, contribuir para a integração social dos indivíduos, pela sua educação e participação na vida da comunidade, tendo em especial atenção a infância e a juventude, e a população idosa, ocorrendo às suas carências e diminuições, e aproveitando, sempre que possível, o enquadramento familiar para o fomento do bem-estar individual e colectivo”.

específico daquele documento: a descentralização e a autonomia das autarquias locais (Oliveira, *dir.*, 1996: 353).

As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em Dezembro de 1976 e em 3 de Janeiro de 1977 tomam posse os novos órgãos municipais democráticos: as assembleias municipais, as câmaras municipais e as juntas de freguesia – com o que se abre o período do poder local democrático. Em Outubro de 1977 é publicada a 1ª Lei das Autarquias Locais <sup>67</sup>, onde são definidas as atribuições e competências dos seus órgãos: além da administração de bens próprios e sob sua jurisdição, competências ao nível do abastecimento, da cultura e assistência e de salubridade pública. No entanto,

o carácter vago e a natureza ambígua de muitas das disposições da Lei nº 79/77, em parte devidas à pouca experiência acumulada de um poder local democrático com poucos meses de existência e uma prática de caciquismo local dificilmente destrutível, vieram tornar indispensável um novo enquadramento jurídico global para as autarquias portuguesas (Oliveira, 1996: 364).

Sucessivos diplomas legais foram introduzindo revisões e alterações na prática dos órgãos de governo local, ao mesmo tempo em que a sua capacidade financeira para executar o quadro de competências definido também era regulamentado, através da 1ª Lei das Finanças Locais, a Lei nº 1/79, publicada em 2 de Janeiro, também esta objecto de posteriores revogações, que serão tratadas mais adiante.

Do ponto de vista social, os primeiros anos de construção do poder local democrático são marcados pelo surgimento de novos actores locais, as associações de base popular que não só tomaram a iniciativa da organização de respostas de natureza social, como funcionaram como grupos de pressão e de reivindicação junto das autoridades locais para a resolução de algumas das necessidades sociais com que se debatiam e que vieram a suscitar a tomada de medidas por parte quer do Estado, quer das autarquias: referimo-nos, principalmente, aos movimentos sociais de base para resolução do problema da habitação<sup>68</sup>, para a criação de equipamentos para a infância, para a organização de sistema de transportes públicos que servissem as localidades. Trata-se de um processo que trouxe para o centro da

---

<sup>67</sup> Lei 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>68</sup> Neste âmbito, o artigo de Andrade (1995), “O Estado, a sociedade e a questão da habitação em Portugal - o direito de habitar”, *Intervenção social* nº 11/12, Lisboa, ISSSL.

organização das respostas sociais novos protagonistas, para os quais o Estado, seja central ou local, deve desempenhar-se como o garante de uma nova categoria (no caso português) de direitos, os direitos sociais. Estes novos actores sociais dividem com as tradicionais instituições de ajuda social, principalmente as misericórdias e as “fábricas das igrejas”, o campo de intervenção nas necessidades sociais das populações.

O período do poder local democrático é marcado, também, por profundas alterações na estrutura económica e social portuguesa, da emergência de um novo conceito de cidadania, da vigência de quadros culturais mais amplos por via das relações de abertura ao mundo e, sobretudo, à Europa e, a partir de 1986, pela entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia. Os primeiros anos de vida democrática na sociedade portuguesa são, também, os da instituição de um novo sistema de protecção social nacional que se traduzirá, ao longo dos anos, numa organização do sistema de Acção Social com efeitos na vida local e nas relações entre o Estado e as autarquias.

## **2. Quadro Legal da Acção Social – o Nacional e o Municipal**

A Acção Social constitui um patamar transversal dentro do sistema de protecção social, atravessando cada uma das grandes áreas de risco – família, saúde, emprego, velhice, deficiência –, agrupando prestações individuais ou globais, monetárias ou em espécie, dirigidas aos agregados em situação de carência permanente ou pontual. Herdeira da assistência pública, a Acção Social traduz-se em direito pessoal, subjectivo, ligado à necessidade e subordinado ao défice de recursos, mas tem vindo a assumir contornos mais delicados e mais vastos: tal como abordado no Capítulo I, não se apoia numa função precisa nem se dirige a uma população bem tipificada de beneficiários, como não se apoia numa categoria homogénea de técnicos especializados, num tipo único de instituições nem num procedimento único de financiamento. O seu campo varia em função dos fenómenos da exclusão, tanto dos que estão ligados à exclusão económica – inactividade, desemprego, deficiência – como à exclusão por via da legislação social em vigor (Tymen e Nogueira, 1988:26).

O alargamento do campo da Acção Social constitui uma realidade, deixando de estar limitada às formas tradicionais de atendimento dos mais pobres e dos mais isolados: aos subsídios para os mais carenciados e aos equipamentos para protecção de crianças, idosos e deficientes, a Acção Social tem vindo a constituir um mecanismo de actuação integrado em políticas de realojamento social, em acções de qualificação escolar e profissional, em programas transversais de luta contra a pobreza, em programas de prevenção na área da infância e da juventude, enfim, um campo variado de formas de intervenção e de destinatários que congrega, também, um diversificado conjunto de instituições e actores sociais: no caso português, para além dos serviços locais da administração pública, as autarquias locais, as misericórdias, as instituições particulares de solidariedade social e, até, associações de natureza cultural e desportiva, constituem o conjunto de parceiros da acção social local. Da necessidade de congregação e articulação de intervenções e de melhor utilização de recursos, resultou, por exemplo, o Programa Rede Social<sup>69</sup>, bem como novas formas de trabalho assente no partenariado, na parceria e em redes de acção locais<sup>70</sup>. No entanto, não é óbvio que tal desenvolvimento e formas de cooperação tenham resultado numa Acção Social mais coerente e eficaz, ou se estamos perante, apenas, “um conjunto de práticas mais ou menos interdisciplinares e intersectoriais, um conjunto de projectos de expressão mais ou menos localizada, um conjunto de programas mais ou menos financiados por apoios suplementares, um conjunto de serviços sociais mais ou menos ajustados à população destinatária, um pacote de subsídios mais ou menos eventuais e de montante precário (Rodrigues, 1999).

No quadro vigente pós 25 de Abril de 74 e, em especial, no resultante das primeiras eleições autárquicas, em 1979, e do dinamismo das associações de base popular, surgiu uma nova forma, mais próxima e participada, de dar conta dos problemas com que se deparava a população. Nasceu, então, um novo processo de resolução das necessidades da população, com a implicação política e social de diversos actores e que, em termos de acção social,

---

<sup>69</sup> Programa Rede Social, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, rectificada em 30 de Maio de 1998 (Declaração n.º 10-0/98), que adiante abordaremos.

<sup>70</sup> Sobre os conceitos de parceria e partenariado e os modelos de cooperação que lhes estão adstritos, o trabalho de Rodrigues e Stoer constitui uma análise do que têm representado estes modelos de cooperação no âmbito da intervenção social ao nível local (Rodrigues e Stoer, 1998).

resultou na criação de creches, jardins de infância, centros de convívio para idosos, postos de saúde e inúmeras outras acções no campo do desporto e da cultura (Rodrigues e Stoer,1993:27). Com o passar dos anos, este cenário foi sofrendo alterações e, com a publicação da Lei de Bases da Segurança Social em 1984, ficou definida a responsabilidade o Estado no campo da Acção Social, nomeadamente, no financiamento e fiscalização das actividades desenvolvidas nas áreas da infância, velhice e deficiência, acção desenvolvida com o apoio das autarquias e das instituições particulares de solidariedade social. Pode afirmar-se que, a uma fase de grande participação e dinamismo das organizações de base local e de algum protagonismo por parte das autarquias locais, sucedeu um período de (re)arrumação das intervenções e das atribuições, com a concentração destas últimas no Estado central e posterior – embora tímida – transferência para o Estado local.

O enquadramento da acção social nos diplomas legais do período democrático demonstra a evolução que a área foi sofrendo ao nível da perspectiva com que foi sendo entendido o seu campo material, os seus objectivos e os principais intervenientes na sua execução. A primeira Lei de Bases da Segurança Social, aprovada em 14 de Agosto de 1984 (Lei 28/84), instituíu como princípios básicos do sistema, entre outros, o da igualdade e o da descentralização<sup>71</sup> e enquadrava a acção social como um componente do sistema de segurança social<sup>72</sup> concretizado em prestações tendencialmente personalizadas, devendo o seu desenvolvimento *orientar-se para a progressiva integração de prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social* (nº 2 e nº 3 do artº 10º). As prestações previstas no sistema tanto poderiam ser pecuniárias ou em espécie, englobando estas a utilização de serviços e equipamentos sociais (nº1 e nº 2 do artº 11º).

A mesma Lei define como objectivos da acção social *a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária* (nº 1, artº 33º), bem como a *protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes*

---

<sup>71</sup> Constituíam princípios do sistema a universalidade, a unidade, a igualdade, a eficácia, a descentralização, a garantia judiciária, a solidariedade e a participação (nº 1, artº5º).

<sup>72</sup> O sistema de segurança social considerava como um dos seus objectivos a protecção das pessoas em situação de falta ou diminuição dos meios de subsistência e encontrava-se organizado em dois regimes (contributivo e não contributivo) e na acção social (Capítulo II, Secção I, artº 10º), sendo que os dois regimes se concretizavam em prestações garantidas como direitos (nº 1 do artº 10º).

*e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização social, na medida em que estas situações não sejam ou não possam ser superadas através dos regimes de segurança social (nº 2, artº 33º), concretizando-se em prestações cujos critérios de prioridade e directrizes são definidos pelo Governo, salvaguardando, nomeadamente, quer a satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas, quer as assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos (alíneas a) e b) do artº 35º).*

A Lei 28/84 definia, ainda, que o exercício da acção social era da responsabilidade das instituições de Segurança Social<sup>73</sup>, executando-a directamente ou através da celebração de acordos com outras entidades, públicas ou particulares não lucrativas (nº 1, artº 36); quando exercida por outras entidades, *designadamente autarquias locais*, instituições particulares de solidariedade social, casas do povo e empresas, a acção social estava sujeita a normas legais (nº 1, artº 37º).

Dezasseis anos após a constituição legal do Sistema de Segurança Social, a Lei 28/84 é revogada durante a vigência de um governo do Partido Socialista, com a aprovação pela Assembleia da República, em 8 de Agosto de 2000, da Lei 17/2000, que define as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social em Portugal. Para além de considerar como um dos seus objectivos prioritários a promoção da *melhoria das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade* (alínea a), artº 2º), são introduzidos novos princípios orientadores do sistema: o da equidade social, o da diferenciação positiva, o da inserção social, o da conservação dos direitos adquiridos e em formação, o do primado da responsabilidade pública e o da complementaridade (artº 4º).

O sistema de solidariedade e segurança social criado passou a ser composto por três subsistemas: o de *protecção social de cidadania*, o de *protecção à família e o previdencial* (artº 23º). A acção social, inserida no subsistema de protecção social de cidadania, tem como objectivos a promoção da segurança económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades relacionadas com as situações de pobreza, disfunção, marginalização e

---

<sup>73</sup> As instituições de segurança social são pessoas colectivas de direito público, constituindo o sector operacional do aparelho administrativo da segurança social (nº2, artº 7º).

exclusões sociais, tendo em vista a sua prevenção e erradicação; dirige-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos (nº 1, artº 34º) e deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a actividade de instituições não públicas e fomentar o voluntariado social (nº 2, artº 34º).

A acção social rege-se por um conjunto de princípios, dos quais se destaca o da satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias mais carenciadas, o da prevenção perante os fenómenos económicos e sociais susceptíveis de fragilizar os indivíduos e as comunidades, o do desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos e o da utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com a eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos (alíneas a), b), c) e g), artº 35º). Afirma, também, como princípio o da personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua eficácia (alínea f), artº 35).

A acção social concretiza-se através de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade, de prestações em espécie, pela utilização ou financiamento à rede de serviços e equipamentos e através do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusões sociais (alíneas a), b), c) e d) do artº 36º). De modo específico, a Lei considera, no que diz respeito à organização da rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio às pessoas e famílias, a participação das autarquias, das IPSS e de outras instituições de reconhecido interesse público sem fins lucrativos.

Na Lei em análise, o exercício público da acção social é uma atribuição do Estado, através da sua realização *directa ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações* (nº1, artº 38º); tal exercício rege-se pelo *princípio da subsidiariedade, considerando-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com os cidadãos* (nº 3, artº38º).

Em 17 de Dezembro de 2002, já sob a governação de coligação partidária do PSD/CDS, assiste-se a nova revogação da lei que estabelece as bases do sistema de



protecção social, com a aprovação da Lei 32/2002<sup>74</sup>. Mantendo os mesmos princípios do diploma legal anterior, o sistema de segurança social passa a ter uma nova organização, constituída pelo *sistema público de segurança social*<sup>75</sup>, pelo *sistema de acção social e pelo sistema complementar*<sup>76</sup>. No caso do sistema de acção social, o seu desempenho é concretizado por *instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos* (artº 5º).

Renovando a Lei os mesmos objectivos e princípios orientadores consignados na anterior Lei de Bases, observa-se, contudo, a introdução de novos princípios orientadores do exercício da acção social: a promoção da maternidade e paternidade como valores humanos inalienáveis, a intervenção prioritária das entidades mais próximas das pessoas carenciadas, o desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços de saúde e assistência (alíneas c), d) e m) do artº 83º). Para além da eficácia do sistema, ao princípio da personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais é acrescentada a noção de adequação como justificação para a definição deste princípio (alínea h) do artº 83ª).

Além de competir ao Estado garantir a boa administração do sistema de acção social, o diploma legal define, ainda, que ele deve *promover e incentivar a organização de uma rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio às pessoas e às famílias, envolvendo a participação e colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições, públicas ou privadas, de reconhecido interesse público sem fins lucrativo* (nº 1, artº 85º), podendo o acesso à rede de serviços e equipamentos ser participado pelo Estado, quer através da cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), quer através do financiamento directo às famílias (nº 2, artº 85º). No campo dos serviços e equipamentos, o diploma faz questão de incluir, em ponto específico do artº 85º, os centros de apoio à vida que pretendia ver instituídos (nº 3, artº 85º).

---

<sup>74</sup> Diário da República nº 294, I Série A, de 20 de Dezembro de 2002.

<sup>75</sup> Do sistema público de segurança social fazem parte o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar.

<sup>76</sup> O sistema complementar compreende os regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos.

Identificando como entidades que desenvolvem a acção social, para além do Estado, as autarquias e as IPSS, a Lei de Bases mantém que o seu desenvolvimento está eminentemente ligado aos princípios definidos na lei e às prioridades e programas definidos pelo Estado, ao mesmo tempo em que preconiza que tal desenvolvimento não prejudica o princípio da responsabilidade das pessoas, das famílias e das comunidades na prossecução do bem-estar social (nº 2, artº 86ª). Contudo, é, de facto, dada elevada relevância ao papel das IPSS no exercício da acção social, porquanto, para além da identificação já apontada em matéria de entidades que a desenvolvem e cuja actividade o Estado deve promover e incentivar, o diploma especifica que *o apoio à acção social pode ser desenvolvido através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social ou por financiamento directo às famílias beneficiárias* (nº 3, artº 86º), que *o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito sem prejuízo da respectiva natureza, autonomia e identidade* (nº 1, artº 87) e que *as instituições particulares de solidariedade social podem ser diferenciadas positivamente nos apoios a conceder, em função das prioridades de política social e da qualidade comprovada do seu desempenho* (nº 2, artº 87º).

Para além do reforço do componente do voluntariado social como envolvimento efectivo da comunidade no desenvolvimento da acção social, a Lei de Bases da Segurança Social em análise contém um elemento novo: considera o estímulo que o Estado deve dar às empresas para o desenvolvimento de equipamentos e serviços de acção social, em especial no domínio do apoio à maternidade e à infância (nº 1, artº 92º), estímulo que pode traduzir-se em incentivos ou bonificações de natureza fiscal e da utilização de recursos de fundos estruturais europeus (nº 2, artº 92º).

Cerca de dois anos após a eleição do Partido Socialista para o governo, em 2005, são aprovadas novas bases gerais do sistema de segurança social inscritas na Lei nº 4/2007<sup>77</sup>. Mantêm-se praticamente inalterados, mesmo em termos de redacção, os princípios do

---

<sup>77</sup> Diário da República nº 11, 1ª série, de 16 de Janeiro de 2007.

sistema, passando, no entanto, a estar organizado segundo nova estrutura e designação: o sistema de protecção social de cidadania<sup>78</sup>, o sistema previdencial e o sistema complementar.

Incluído o subsistema de acção social no sistema de protecção social e cidadania, não são de registar alterações significativas quanto aos princípios e linhas de orientação, exceptuando o facto de passarem a ser considerados, para além dos serviços de saúde, os *serviços de educação* no que diz respeito ao desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços (alínea h) do artº 31º), bem como a referência à concretização da acção social, no âmbito da intervenção local, com base no estabelecimento de parcerias instituídas no quadro do funcionamento da *rede social*, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público (nº 6, artº 31º). Renova-se, também, a definição dos principais agentes que desenvolvem a acção social, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado: o próprio Estado, as autarquias e as instituições privadas sem fins lucrativos.

Constitui, ainda, novidade, a consagração de um artigo específico sobre Responsabilidade Social das Empresas que, não diferindo substancialmente do definido no artº 92º da Lei 32/2002, é, ainda assim, mais abrangente: o Estado estimula e apoia as iniciativas das empresas que contribuam para o desenvolvimento das políticas sociais, designadamente através da criação de equipamentos sociais e serviços de acção social de apoio à maternidade e à paternidade, à infância e à velhice e que contribuam para uma melhor conciliação da vida pessoal, profissional e familiar dos membros do agregado familiar (artº 35º).

Também, tal como nas Leis anteriores, o Estado exerce fiscalização e inspecção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, assim como detém o poder de licenciamento, fiscalização e inspecção de instituições e entidades privadas com ou sem fins lucrativos que assegurem a gestão de serviços e equipamentos sociais (artº34º).

---

<sup>78</sup> O sistema de protecção social de cidadania, cujos objectivos são a garantia dos direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, assim como a promoção do bem-estar e a coesão sociais, é constituído pelos subsistemas de acção social, solidariedade e de protecção familiar.

### 3. Perspectivas futuras (incertezas?) na relação entre o central e o local

Como já referido, é no nível local que se exprimem os problemas da actualidade relacionados com o aumento das vulnerabilidades sociais associadas, entre outras, às alterações ao nível do sistema de emprego, do sistema familiar, do envelhecimento das sociedades, dos movimentos migratórios e, nas fases de crise económica como a que se vive desde 2008, do desemprego. Algumas destas problemáticas estão cobertas por políticas nacionais, *políticas de integração* “animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro” (Castel, 1998:538), operacionalizadas na diversidade de prestações e de eventualidades consideradas, de uma forma geral, no componente previdencial do sistema de Segurança Social.

Mas tais vulnerabilidades ou riscos sociais, geradores de “um mundo de não integrados” requerem, também, tratamento diferenciado, atenção à individualidade, actuação em contexto de proximidade, isto é, requerem *políticas de inserção* que assentem numa “lógica de *discriminação positiva*: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas [e são] compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (idem:538). Constituem instrumentos de gestão territorial dos problemas, contendo, porém – por via da escala em que se desenvolvem e da natureza dos parâmetros da acção – limitações ao nível da “transformação dos dados que estruturam, de fora, a situação” (ibidem:551).

Tal como analisado no ponto 2 deste Capítulo, o sistema de Segurança Social contém as bases das políticas de inserção e da lógica de discriminação positiva que lhes subjaz (definida de forma mais concreta nos textos que regulamentam a aplicação das medidas), constatando-se que é nessa dimensão do sistema de protecção social – o subsistema de acção social - que são identificados diferentes agentes que, conjuntamente com o nível público responsável pela sua aplicação, participam na operacionalização das medidas e lhes conferem o carácter de proximidade aos cidadãos.

Os municípios são, tal como as instituições de solidariedade social, agentes parceiros do Estado na gestão territorial dos problemas e das intervenções, constatando-se, contudo, que o nível de responsabilidade que lhes é atribuído é tanto indefinido quanto vasto.

Em termos concretos, as instituições particulares de solidariedade, de base local, detêm uma participação mais activa na concretização da acção social por via, essencialmente, da gestão de alguns programas e dos equipamentos sociais, cuja contratualização e financiamento se efectua entre as duas entidades; a orientação e controle da execução da sua actividade passa, exclusivamente, por organismos do Estado central, localizados ou não, remetendo-se para as autarquias apenas o papel ora de parceiro das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), ora de entidade licenciadora dos edifícios que funcionarão como equipamentos sociais.

É certo que, tal como a lei prevê, podem as autarquias desenvolver os seus próprios programas e projectos e gerir equipamentos sociais, desde que o façam com recursos financeiros próprios. O quadro de competências e atribuições contempla a intervenção no domínio social, remetendo para a Lei das Finanças Locais a participação do Estado nos seus custos, através do designado Fundo Social Municipal, de que trataremos no próximo Capítulo. Mas tal pressupõe a transferência efectiva de competências para actuação e financiamento da actividade no município – própria ou contratualizada – na esfera da acção social, por forma a conferir um novo protagonismo e maiores responsabilidades às autoridades locais, tal como aconteceu com a área da Educação.

Ao longo dos anos de construção do poder local democrático, foram sendo feitas tentativas de negociação entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para a transferência de competências nas áreas da Acção Social e da Saúde, todas, até à data, sem concretização. Nos anos de 2007, as negociações tiveram por base uma proposta concreta por parte do governo, que foi objecto de debate e aprovação em sede de Congresso da Associação Nacional de Municípios (ANMP), cujo âmbito de competências abrangia cinco áreas de competência, especificamente nos domínios do planeamento, investimento e construção de equipamentos, subsídios às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), apoios pontuais à pobreza (atribuição de subsídios a indivíduos e famílias), gestão de equipamentos sociais quando não possível a sua gestão por IPSS. As três primeiras funções

encontram-se vinculadas a um instrumento de planeamento a realizar por concelho, a Carta Social, actualmente realizada pela Segurança Social e com dimensão nacional.

Volvidos quase cinco anos sobre este processo negocial que, como afirmado, não teve epílogo, mantém a Associação Nacional de Municípios (ANMP) o interesse no processo de aquisição de novas responsabilidades no campo da Acção Social e da Saúde, como se constata por declarações públicas do seu Presidente, quase todas a propósito da situação de crise financeira em que vive o país e da pressão que sentem os municípios face às consequências dessa crise na vida quotidiana das populações. A este propósito, um editorial do Boletim Mensal da ANMP, de Fevereiro de 2009, sob o título “Exigir novas competências na Acção Social e Saúde” dava conta das preocupações dos municípios perante a crise e seus efeitos nas famílias, do seu esforço financeiro na resposta às situações de fragilidade dos munícipes, reclamando mais competências e apoios financeiros da parte do Estado para melhor poderem assegurar a coesão social nos territórios por si geridos. Refere o editorial:

a crueza das situações, o conhecimento profundo das dificuldades por que passam membros da comunidade, leva a que os municípios, substituindo-se a responsabilidades da Administração Central, estejam a implementar um conjunto de ajudas solidárias a quem mais necessita. Porque é à porta das Câmaras Municipais, e não aos afastados gabinetes ministeriais, que os cidadãos vão pedir auxílio, quantas vezes inadiável, temos de poder ajudar as pessoas, temos de ser dotados com capacidade para podermos executar o que, por factores de proximidade, as autarquias são capazes de executar melhor do que ninguém (...). Na área social, os apoios eventuais à pobreza, que hoje são desempenhados pela Segurança Social, sê-lo-ão melhor pelas autarquias; no campo da saúde, quem melhor do que nós poderá ter um papel activo nos cuidados continuados integrados, designadamente no apoio à terceira idade? (Boletim Mensal da ANMP nº 177, Fevereiro de 2009).

No momento em que se conclui esta tese, os efeitos da crise económica e financeira no país tem tido consequências graves na vida dos cidadãos, com o desemprego a atingir uma percentagem elevada da população activa e os mecanismos de protecção social a sofrerem reduções. De facto, somos confrontados diariamente com notícias sobre o aumento das situações de vulnerabilidade que requerem políticas nacionais mas também intervenção

imediate e próxima para impedir o seu agravamento e/ou minorar os seus efeitos: aumento do número de pessoas sem abrigo, do número de famílias que recorrem aos bancos de alimentos, do número dos que não podem pagar as despesas com habitação e com medicamentos, do número de pessoas idosas que vivem sem suporte familiar e institucional e que morrem na maior solidão e sem que alguém dê pelo sucedido durante dias, meses, anos até.

Tal como afirma o editorial da Associação Nacional de Municípios (ANMP), os municípios são as entidades públicas mais próximas, logo, as que sentem maior pressão para resolução dos problemas. Mas a resposta a tais pressões depende, essencialmente, do quadro de competências, das transferências financeiras, ou têm os municípios autonomia para planear e executar uma Acção Social que responda às necessidades com os recursos de que dispõem, assumindo um lugar importante na rede de intervenção local?

Vivemos uma época em que os riscos e as vulnerabilidades sociais colocam novos desafios à Política Social e, em particular, à Acção Social. Da Acção Social espera-se, sobretudo, que actue no sentido da articulação entre o sujeito e a sociedade, conferindo ao indivíduo o direito a ser um membro efectivo da comunidade a que pertence através da resolução das suas necessidades mais elementares, accionando os recursos necessários para satisfazer as suas aspirações quando não podem ser respondidas por outros níveis da política social.

Executada a nível micro, em contextos de proximidade às pessoas, às famílias, aos grupos, às comunidades locais, a Acção Social constitui um importante mecanismo técnico-político para a inserção dos cidadãos no tecido social, com efeitos tanto a nível local como nacional. Por isso, a gestão da Acção Social tem que partir de um conhecimento profundo e permanentemente actualizado da realidade social, tem que combinar recursos nacionais e locais, tem que obedecer a metodologias de planeamento e avaliação e ser executada no nível mais próximo dos cidadãos. Pode e deve exigir um empenhamento mais efectivo dos municípios, mas tem de obedecer a directrizes e metas definidas a nível nacional e a sua execução avaliada pelo Estado.

As modalidades de exercício da actividade social autárquica nos países europeus é diversa, em função da diversidade de modelos de organização política-administrativa. Não

sendo nosso propósito analisar os diferentes modelos de Acção Social nas autarquias europeias, assinalaremos contudo, que na maioria dos países existe descentralização de competência do Estado para o nível local e, nessa medida, um maior envolvimento e responsabilidade dos municípios (e das regiões, quando a organização político-administrativa contém essa instância) na disponibilização dos serviços sociais e no planeamento e execução da Acção Social.

No caso de Espanha, a organização da Acção Social local encontra-se vinculada a instrumentos de planeamento estratégico de nível nacional que funcionam como directrizes gerais para os níveis de organização seguintes (regiões ou comunidade), os quais, por sua vez, emitem também directrizes gerais para as organizações do seu território e têm a responsabilidade da planificação estratégica territorial.

Se no caso do nível nacional, a dimensão executiva é residual, nas regiões ou comunidades já existe a responsabilidade de execução de programas, sobretudo daqueles que requerem respostas de âmbito supramunicipal, como é o caso de alguns tipos de equipamentos sociais. Para o nível municipal, estão reservadas funções de execução em especial na área dos serviços sociais de atenção primária, também a planificação territorial mais específica, sobretudo, mais operativa<sup>79</sup>.

A Suécia, inserida no denominado modelo escandinavo de *Welfare State*, tem os serviços sociais municipais organizados desde 1862.

Os municípios são responsáveis por prestar apoio e assistência às pessoas em situação de vulnerabilidade, tanto no campo da assistência como no da saúde. Compete aos municípios responder às necessidades das famílias, dos idosos, das pessoas com deficiência, através de serviços de informação, aconselhamento, ajuda financeira, provisão de equipamentos sociais.

Os serviços fornecem apoio através de estruturas locais como gabinetes de apoio social de emergência, gabinetes de serviços sociais, linhas telefónicas de suporte e apoio em situações de crise, centros de acolhimento de refugiados ou outros centros.

A lei que define a organização dos serviços sociais determina as competências e as condições de assistência que devem ser garantidas aos cidadãos pelas autoridades locais,

---

<sup>79</sup> Confrontem-se os trabalhos de Bracho (2006).



sendo a partilha de responsabilidades acordada entre o governo e a Associação Sueca de Autoridades Locais e Regiões, a *Sveriges Kommuner och Landsting*. O Estado estabelece, anualmente, o montante financeiro a atribuir aos municípios para a prestação de serviços sociais, com base no Índice de Preços do Consumidor.

Nos termos da lei, os municípios têm o direito de planear os serviços de saúde e assistência social que sejam adaptados às condições locais. A norma nacional estabelece o nível de ajudas (prestações) dentro da assistência social, a base da avaliação dessas ajudas, é estabelecida pelo Governo todos os anos. Os valores para os vários itens incluídos no padrão nacional são baseados no Índice de preços do Consumidor.

Ao nível de algumas problemáticas específicas, como é o caso do envelhecimento, os Municípios são obrigados a garantir formas especiais de cuidados domiciliários e outros serviços para idosos que necessitam de apoio especial, incluindo acolhimento em lar ou adaptação de residências para que as pessoas idosas se possam manter no seu meio habitual de vida.

A problemática da deficiência é objecto de uma política trans-sectorial, coordenada nacionalmente pelo Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. As medidas para alcançar os objectivos da política de deficiência encontram-se ligadas, por exemplo, à política do trabalho e à política de educação, não sendo uma problemática tratada de forma separada.

Os municípios suecos são responsáveis, ainda, por serviços de acolhimento de crianças e jovens, cuidados a pessoas toxicodependentes, apoio económico a indivíduos e famílias, acesso à habitação, apoio jurídico, assistência a vítimas de abuso e crime e apoio a pessoas sem abrigo<sup>80</sup>.

Na Noruega, a responsabilidades da organização dos serviços sociais pelos municípios remonta a 1949. Até então, a resposta de proximidade às necessidades de indivíduos e famílias estava ao cuidado da *Norske Kvinners Nasjonalrad*, uma organização de mulheres voluntárias que, dado o seu relevante estatuto em matéria de cuidados sociais, a partir da instauração do modelo de bem estar público passou a ser entidade parceira subcontratada para a prestação de cuidados.

---

<sup>80</sup> Site oficial do governo em <http://www.sweden.gov.se/sb/d/15568/a/182986>

Os municípios são responsáveis pelos serviços assistenciais e de saúde ao nível dos cuidados primários, respondendo aos cidadãos através de apoio financeiro e/ou de ajudas em serviços sociais. O município é, por exemplo, o responsável pelos serviços de bem-estar dos idosos.

O sistema de prestação de cuidados sociais e de saúde na Noruega é baseado num modelo descentralizado. O Estado é responsável pela concepção e formulação de políticas gerais e de transferências financeiras para as regiões e municípios. De acordo com a legislação e os recursos económicos disponíveis, as autoridades regionais e os municípios são formalmente livres de planear e executar os serviços públicos de saúde e serviços sociais.

Os municípios têm a responsabilidade dos cuidados de saúde primários, saúde materno-infantil, fisioterapia, serviços públicos odontológicos para crianças e jovens até aos 21 anos de idade e para deficientes adultos, idosos e pessoas com doenças crónicas e cuidados de enfermagem nos domicílios e nas instituições.

Gerem uma grande diversidade de prestações e de serviços, nomeadamente, apoio financeiro a indivíduos e famílias, subsídios a cuidadores de crianças ou de parentes com necessidade de apoio permanente, acolhimento de idosos em lar e serviços apoio domiciliário, actividades de lazer e de promoção da participação social, habitação, aconselhamento e assistência a alcoólicos e toxicodependentes antes e durante o tratamento e, também, clínicas comunitárias inseridas no Plano Nacional de Saúde Mental, constituindo uma rede de serviços de tratamento, de natureza multidisciplinar, que proporciona respostas ocupacionais e alojamento.

Apesar da sua responsabilidade no âmbito social, os municípios garantem o acesso dos cidadãos aos serviços através de provisão directa, em sistema de cooperação com outros municípios vizinhos ou através da aquisição dos serviços a organizações privadas, em particular organizações humanitárias e religiosas que respondem perante o município relativamente à qualidade dos mesmos<sup>81</sup>.

O governo português prepara, actualmente, uma reforma da Administração Local. Os documentos disponibilizados indicam que a reforma é, essencialmente, de carácter

---

<sup>81</sup> <https://www.helsetilsynet.no/no/Norwegian-Board-of-Health-Supervision/Norwegian-Health-and-Social-Services/>

administrativo, não havendo informação sobre intenções ou estratégias em matéria de transferência de novas competências para as autarquias. Contudo, no que diz respeito à maior responsabilização dos municípios no âmbito social, não nos parece que a intenção seja a de os dotar de maiores meios e atribuições na medida em que, face às manifestações da crise na vida dos portugueses, o interlocutor privilegiado do Estado têm sido as IPSS e não a entidade municipal. Por isso, a utilização da palavra *incerteza* a assinalar este ponto do nosso trabalho: o desenvolvimento nacional necessita do contributo da dimensão local e esta, de condições para o exercício das suas responsabilidades nesse desenvolvimento, o que pressupõe competências do poder local que alterem o cenário actual de relações entre as duas instâncias de governo. Porque

A complexidade e interpenetração dos factores de desenvolvimento exigiria (...) um quadro de referência que não espartilhasse as competências das várias entidades intervenientes, fossem elas públicas ou privadas. A actual legislação (...) parece manifestar, no entanto, uma concepção pouco globalizante do desenvolvimento local, refugiando-se preferencialmente em domínios tradicionais, de pouco risco e escassa ou nula inovação. (...) por razões de vária ordem – poucos recursos financeiros, pressões locais diferenciadas, razões de ordem eleitoral (...) – a gestão municipal se tem centrado, sobretudo, em respostas a solicitações imediatas, o que reforça esta interiorização limitativa das competências próprias (Mozzicafreddo *et al*, 1991:102).

É, pois, sobre a análise do quadro legal de competências dos municípios e sobre a diversidade de recursos e sua proveniência que nos debruçaremos no próximo Capítulo, onde não deixaremos de nos ater às formas de organização intermunicipal que, potencialmente, poderiam constituir uma importante base de administração de recursos para o desenvolvimento local.

## **Conclusão**

A participação dos municípios portugueses na resolução das necessidades sociais populações registou uma evolução paralela ao desenvolvimento das funções sociais do Estado. Nessa medida, um longo período da história local é caracterizado por uma participação muito residual, estando as respostas às necessidades sociais vinculadas à família, à comunidade de vizinhança e às instituições religiosas.

A instauração da democracia veio alterar esse cenário, por via da atribuição de um conjunto de competências que tem vindo a ser alargado ao longo dos últimos vinte e cinco anos. No campo da Acção Social, e pese embora os vários diplomas legais que identificam as autarquias como parceiros e, até, coordenadores na intervenção social local, continua por concretizar a transferência de competências que possibilitaria não só a existência de recursos como o envolvimento e a responsabilização das autoridades locais no planeamento e execução da Acção Social. Permitiria, ainda, uma clara e efectiva capacidade dos municípios para assumirem a sua participação na concretização dos diversos planos estratégicos nacionais que visam a coesão social.

### **CAPÍTULO III – AS AUTARQUIAS E A GESTÃO DOS TERRITÓRIOS – ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E RECURSOS**

O sistema autárquico do país conheceu nova organização política e administrativa a partir da instauração do regime democrático, em Abril de 1974. Para além da consignação da importância da autarquia local no texto constitucional, ao longo dos anos seguintes não só foram sendo estabelecidas as bases da sua legitimidade e organização, como foram dotados os municípios de um conjunto de competências e definidas as formas de relação e de participação na administração do Estado. O presente Capítulo trata do quadro legal do sistema autárquico, das dimensões da participação dos municípios no governo público e, particularmente, na administração dos recursos para a satisfação das necessidades sociais locais.

#### **1. Quadro legal do regime autárquico**

A Autarquia Local, componente do Estado democrático, definido no artº 235 da Constituição da República Portuguesa (CRP) como pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Sendo parte integrante do Estado, exerce a sua actividade em diversos níveis, seja de acordo com orientações e recursos provenientes do Estado central, seja em resposta às necessidades das comunidades locais através de recursos próprios, de ordem patrimonial e financeira, consignados no artº 238 da CRP.

Constituem elementos principais das autarquias locais o território, a população, os interesses comuns e os órgãos representativos democraticamente eleitos (Sá, 2000). Ao nível da estrutura, existem três categorias de autarquias: a freguesia, o município e a região administrativa (artº 236 da CRP), esta última sem existência na prática, na medida em que os cidadãos não aprovaram, em referendo de 1998, a sua concretização.

Após o 25 de Abril, através do Decreto-Lei 494/79<sup>82</sup>, de 21 de Dezembro, houve uma tentativa de melhorar a eficácia do Estado através da descentralização e da coordenação de acções no território, com o objectivo da

criação de condições para um apoio real aos municípios, preparando o caminho para uma gradual descentralização de funções da administração central para estes e uma coordenação de acções por forma a garantir o interesse geral.

Porém, e passados mais de 30 anos sobre o primeiro acto legislativo em matéria de descentralização, no que diz respeito a assuntos sociais esse objectivo só se efectivou na área da Educação, tendo os municípios assumido responsabilidades na esfera do ensino básico. No campo da acção social, apesar das tentativas de negociação entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), não foram, até à data, transferidas competências para as autarquias.

Constituem princípios definidos constitucionalmente, com repercussões na organização e gestão das autarquias locais, o princípio da unidade do Estado, o princípio da autonomia das autarquias locais, o princípio da descentralização democrática da administração pública e, a partir da revisão da Constituição da República Portuguesa, em 1997, o princípio da subsidiariedade.

As autarquias dispõem de autonomia administrativa em relação ao governo, consignada no artº 242 da Constituição da República Portuguesa, interferindo o Estado central apenas em matéria de controlo do cumprimento do quadro legal geral e específico, aplicável ao nível autárquico. Dispõem, também, de autonomia financeira, regulada pela Lei das Finanças Locais (LFL), instrumento jurídico que estabelece “o universo dos recursos financeiros dos municípios e freguesias assegurando valores mínimos de financiamento, através de regras de distribuição das transferências da administração central” (Zbyszewski, 2004: 42). A LFL constitui o instrumento jurídico destinado a garantir a justa repartição de recursos públicos: uma repartição vertical, do Estado para a autarquia, e uma repartição horizontal, dentro cada nível autárquico, para correcção de desigualdades entre as autarquias do mesmo grau.

---

<sup>82</sup> Decreto-Lei 494/79, de 21 de Dezembro, que cria as Comissões de Coordenação Regional.

A 1ª LFL foi publicada em 1979<sup>83</sup>, num estágio em que as receitas próprias das autarquias eram muito escassas, dependendo a sua capacidade financeira, portanto, fundamentalmente do Estado. Sucessivas alterações legislativas<sup>84</sup> foram introduzindo novas regras e formas de relação, do ponto de vista financeiro, entre a administração central e a administração local, permitindo às autarquias diminuir a sua dependência face ao Estado. São exemplo a diversificação das fontes de receita e a definição de novas competências e funções traduzidas em transferências de recursos financeiros para as autarquias, que foram dando corpo à sua autonomia financeira, definida, essencialmente, na capacidade dos órgãos autárquicos para elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos, elaborar e aprovar balanços e contas, dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas por lei destinadas às autarquias e gerir o património autárquico (artº 1º da Lei 1/79). Na verdade, pode considerar-se que a partir de 1979 se iniciou um processo de relação financeira entre o Estado e as autarquias, que se foi afinando ao longo do tempo, de modo a tornar efectivo o cumprimento de três funções essenciais: “equilíbrio financeiro vertical (*revenue sharing*) por causa do desequilíbrio entre despesas e receitas; equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*) para redistribuir os recursos pelas regiões mais desfavorecidas; corrigir externalidades para obter eficiência na obtenção de recursos” (Camões, 2005:14). Este processo permitiu diminuir a influência de factores de natureza política conjuntural e a arbitrariedade na atribuição de verbas às autarquias, significando, sobretudo, um corte com o regime de finanças locais que vigorou no Estado Novo e até à Constituição de 1976, em que

as fontes de financiamento dos municípios, [...] reguladas pelo Código Administrativo de 1940, dependiam das decisões casuísticas da administração central, [...] e a repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente discricionária, nomeadamente através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projectos ou na correcção de défices (Camões, 2005:3).

---

<sup>83</sup> Lei 1/79, de 6 de Janeiro, *Diário da República* (DR), nº 1, 1ª série.

<sup>84</sup> Lei 98/84, de 29 de Março, Lei 1/87, de 6 de Janeiro, Lei 42/98, de 6 de Agosto, Lei 2/2007, de 15 de Janeiro, para além de alterações realizadas em sede de Lei do Orçamento do Estado, nos anos de 1992 e 1995.

Um dos critérios que passou a basear o sistema de transferências financeiras para as autarquias está relacionado com o grau de carência de cada município e da sua posição ao nível do Índice de Carência Fiscal<sup>85</sup> e do Índice de Desigualdade de Oportunidades<sup>86</sup>, resultando numa redistribuição que privilegia as autarquias menos favorecidas do ponto de vista das condições para a captação de recursos materiais<sup>87</sup>, dos rendimentos da população, dos níveis de escolarização e de um conjunto de outros indicadores de qualidade de vida.

A actual Lei das Finanças Locais, a Lei 2/2007, de 15 de Janeiro, define como princípios o da equidade intergeracional<sup>88</sup>, o da estabilidade orçamental, o da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da transparência orçamental<sup>89</sup>, devendo o seu regime financeiro contribuir para a promoção do desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social, constituindo-se, assim, as autarquias como entidades promotoras da sustentabilidade local (artº 6º).

A repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, visando o equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é realizada através de uma subvenção geral (25,3% da média simples da receita proveniente do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas singulares (IRS),

---

<sup>85</sup> Corresponde à diferença entre a capitação média nacional das colectas dos impostos municipais e a respectiva capitação municipal daqueles impostos (*n.º 2 do art.º 13.º da LFL*).

<sup>86</sup> Representa a diferença de oportunidades positiva para os cidadãos de cada município, decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimento (*n.º 3 do art.º 13.º da LFL*).

<sup>87</sup> Constituem fontes principais de receita das autarquias, para além do rendimento de bens próprios e do produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município, as receitas provenientes do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas de Imóveis (IMT), o Imposto Municipal sobre Veículos (IMV), a Derrama, o produto da participação nos recursos públicos e o da cobrança de taxas e licenças e da prestação de serviços pelo município (artº 10º).

<sup>88</sup> Princípio relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações, implicando, entre outras, o cumprimento de regras quanto a medidas e acções incluídas no plano plurianual de investimentos, o investimento em capacitação humana co-financiado pela autarquia, os encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, os encargos com os passivos financeiros dos municípios (nº 3, artº4º).

<sup>89</sup> Este princípio traduz-se no dever de informação mútuo entre o Estado e as autarquias, e destas para com os cidadãos sobre a sua situação financeira, de forma acessível e rigorosa (nº 5, artº 4º).



Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)), uma subvenção específica (determinada a partir do Fundo Social Municipal, cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas para os municípios) e uma participação variável de 5% do IRS dos cidadãos com domicílio fiscal no território do município (artº 19º).

A subvenção geral, determinada através do denominado Fundo de Equilíbrio Financeiro, é composta por dois tipos de fundos e de valores percentuais iguais: o Fundo Geral Municipal (FGM), transferência financeira que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento (artº 22), e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), que visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos.

O FCM resulta da soma da compensação fiscal e da compensação por desigualdade de oportunidades, baseada no índice de desigualdade de oportunidades, aferindo as situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais, calculadas através da diferença entre o índice de desenvolvimento social nacional e o índice de desenvolvimento de cada concelho<sup>90</sup>. A compensação por desigualdade de oportunidades visa compensar, para certos municípios, a diferença de oportunidades decorrente da desigualdade de acesso dos cidadãos a condições necessárias para uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos (artº 23º). A compensação fiscal é diferente consoante esteja acima ou abaixo 1,25 vezes da capitação média nacional da soma das colectas dos impostos municipais e da participação no IRS. Quando a capitação média municipal for 1,25 vezes inferior à capitação média nacional, a compensação fiscal assume um valor positivo igual à diferença entre ambas, multiplicada pela população residente de acordo com fórmula própria (artº 27º).

Como fundo de carácter específico, o Fundo Social Municipal (FSM) representa a transferência financeira do Orçamento do Estado (OE) consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a

---

<sup>90</sup> O índice de desenvolvimento social é calculado segundo fórmula específica a partir dos seguintes índices: esperança de vida à nascença, nível educacional, conforto e saneamento (anexo referido ao artº 27º).

funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde e na acção social. São consideradas elegíveis para financiamento as seguintes despesas:

- funcionamento do pré-escolar público e dos três ciclos do ensino básico;
- funcionamento corrente de centros de saúde (pessoal auxiliar e administrativo e manutenção dos centros);
- programas municipais de cuidados continuados e apoio domiciliário (pessoal auxiliar e administrativo afecto aos programas, transportes e interface com outros serviços municipais de saúde e de acção social);
- funcionamento de programas de medicina preventiva nos centros de saúde e escolas;
- funcionamento de creches, jardins de infância e lares ou centros de dia para idosos (remunerações de pessoal, alimentação e actividades culturais, científicas e desportivas no quadro da assistência aos utentes desses serviços);
- funcionamento de programas de acção social de âmbito municipal no domínio do combate à toxicodependência e da inclusão social (artº 24º).

O Fundo Social Municipal (FSM) tem em conta montante e critérios de repartição associados à natureza e valor das despesas com as competências transferidas para os municípios, com base nos princípios da descentralização e da subsidiariedade e com objectivos quer de coesão nacional quer de eficiência da gestão pública. Contudo, actualmente, apenas se concretizou a transferência de competências na área da Educação, especificamente, ao nível do ensino pré-escolar e do ensino básico. Os processos negociais entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para a transferência de competências na área da Acção Social nunca foram concluídos, apesar da aprovação, em sede do XVII Congresso da ANMP, em 2007, das condições para assumpção de novas responsabilidades pelos municípios, nas áreas propostas pelo governo: planeamento, atribuição de subsídios às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), investimento e construção de equipamentos, atribuição de subsídios a indivíduos/famílias na modalidade de apoios pontuais à pobreza extrema e de gestão de equipamentos (cf. Capítulo II).

## 2. Competências das Autarquias Locais

Vinte anos após a aprovação da primeira Lei das Finanças Locais e da criação das Comissões de Coordenação Regional (CCR), é publicada, em 14 de Setembro de 1999, a Lei das Autarquias, Lei 159/99, que vem estabelecer o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, com a finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados (nº 1, artº 2º). Estabelece as formas de relação baseadas no princípio da subsidiariedade e no primado de que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos (nº 2, artº 2º), num exercício coordenado da intervenção entre os dois níveis de administração: o central e o local.

As atribuições em domínios identificados<sup>91</sup> no diploma legal – que inclui o domínio da acção social – deveriam ser progressivamente transferidas num período de quatro anos após entrada em vigor da Lei, estabelecidas em diplomas próprios e acompanhadas dos respectivos recursos financeiros e humanos (nº 1 e nº 2, artº 4º). Ao mesmo tempo, e sem prejuízo das suas competências próprias, a administração central e a local poderiam estabelecer, entre si, formas de parceria para melhor prossecução do interesse público, elaborando conjuntamente programas, gerindo equipamentos ou serviços públicos e participando solidariamente nos seus custos (nº 1, nº 2 e nº 3, artº 8º).

Às atribuições das autarquias em cada um dos domínios identificados são associadas as respectivas competências dos órgãos municipais, que se traduzem, no caso da Acção Social, nos seguintes níveis<sup>92</sup>:

---

<sup>91</sup> Equipamento rural e urbano, Energia, Transportes e Comunicações, Educação, Património, Cultura e ciência, Tempos livres e desporto, Saúde, Acção social, Habitação, Protecção civil, Ambiente e saneamento básico, Defesa do consumidor, Promoção do desenvolvimento, Ordenamento do território e urbanismo, Polícia municipal, Cooperação externa (nº 1, artº13º).

<sup>92</sup> Artº 23º da Lei 159/99.

- os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes;
- os municípios integram os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio;
- compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios de combate à pobreza e à exclusão social.

Em domínios de competência das autarquias de natureza social mais directa, como é o caso da Educação, Saúde e Habitação, o diploma estabelece competências que importa realçar pela sua relação com o bem-estar, a igualdade de oportunidades dos cidadãos e coesão social nos territórios:

- na área da Educação, competências ao nível da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar, transportes escolares, gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico como alternativa ao transporte escolar, comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico no domínio da acção social escolar (artº 19º);
- na área da Saúde, participar na definição das políticas e das acções de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias e participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais (artº 22º);
- na área da Habitação, a promoção de programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana, o fomento e gestão do parque habitacional de arrendamento social, bem como a participação na viabilização de programas de

recuperação ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários (artº 24º).

O quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias encontra-se definido na Lei nº 5-A/2002, publicada em 11 de Janeiro<sup>93</sup>. Nela são identificadas as diferentes competências das câmaras municipais, nomeadamente no âmbito da organização e funcionamento e no da gestão corrente, no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, no âmbito consultivo, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal e em matéria de licenciamento e fiscalização (artº 64º).

A vertente social da actividade municipal pode ser identificada no âmbito das competências relacionadas com o apoio a actividades de interesse municipal, que se traduzem na capacidade das câmaras municipais para:

- deliberarem sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;
- apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outras;
- participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central e prestar apoio aos referidos estratos sociais pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal;
- deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;
- assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado, nos termos definidos por lei;
- deliberar sobre a participação do município em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (nº 4, artº 64º).

---

<sup>93</sup> A primeira definição de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias data de 18 de Setembro de 1999, Lei nº 169.

### 3. O regime associativo municipal

Para além do enquadramento legal que define e regula a acção das autarquias locais, os municípios portugueses participam em estruturas associativas de carácter nacional, europeu e internacional que permitem não só constituírem-se como órgãos de consulta de níveis superiores de decisão, como instâncias de pressão junto de governos nacionais e instituições supranacionais; funcionam essas estruturas associativas também como instâncias de debate e de definição de princípios, de objectivos e de orientação estratégica comuns para as suas actuações.

Para uma melhor eficácia da sua actividade, os municípios podem associar-se em estruturas de natureza diversa – como associações de fins múltiplos, associações de fins específicos, empresas intermunicipais ou entidades de representação geral perante estruturas de governo nacionais e internacionais.

As *associações de fins múltiplos*, denominadas Comunidades Intermunicipais (CIM)<sup>94</sup>, são pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III, e têm fins específicos legalmente atribuídos<sup>95</sup>: a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, planeamento das actuações de entidades públicas de carácter supramunicipal e a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

- a) redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- b) rede de equipamentos de saúde;
- c) rede educativa e de formação profissional;
- d) ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- e) segurança e protecção civil;

---

<sup>94</sup> Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto, que estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, publicada no Diário da República nº 165, 1.ª série.

<sup>95</sup> Artº 5º da Lei nº 45/2008.

- f) mobilidade e transportes;
- g) redes de equipamentos públicos;
- h) promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- i) rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Na mesma data, 27 de Agosto de 2008, foram constituídas duas Comunidades Intermunicipais (CIM)<sup>96</sup> com enquadramento legal específico: a da Área Metropolitana de Lisboa, que congrega 18 municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal<sup>97</sup> e a da Área Metropolitana do Porto, constituída por 32 municípios do Grande Porto e de Entre-Douro e Vouga<sup>98</sup>.

A partir da publicação da Lei 45/2008, outras CIM foram constituídas, a maioria decorrente de processos de transformação de associações de municípios em comunidades intermunicipais. São exemplo a CIM do Vale do Mondego, CIM do Oeste, CIM do Alentejo Litoral, CIM do Alentejo Central, CIM do Ave, CIM do Minho Lima, CIM Região de Aveiro, Baixo Vouga, CIM Dão, Lafões, CIM Beiras, CIM do Algarve, CIM Douro, CIM Tâmega e Sousa, CIM Cávado, entre outras que se constituíram em período mais recente. Actualmente estão constituídas 23 Comunidades Intermunicipais.

Com excepção da CIM Cávado, que tem um programa de acção que contempla a área da Acção Social<sup>99</sup>, a maioria das CIM consultadas *on-line* ou não considera a área social ou ela tem um significado pouco expressivo<sup>100</sup>. Por outro lado, a CIM do Oeste apresenta

---

<sup>96</sup> Lei 46/2008, de 27 de Agosto.

<sup>97</sup> [www.aml.pt](http://www.aml.pt)

<sup>98</sup> [www.amp.pt](http://www.amp.pt)

<sup>99</sup> Programa intermunicipal planeado segundo prioridades máxima, média e mínima, elaborado com base nos diagnósticos sociais de cada município associado e de acordo com a intensidade dos problemas e possibilidades de financiamento através do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN); algumas das acções planeadas têm carácter supramunicipal, nomeadamente as das áreas da deficiência, cuidados continuados, comunidades de inserção para toxicodependentes e sem abrigo, formação e qualificação dos serviços.

<sup>100</sup> CIM do Alentejo Litoral (Plano Territorial de Desenvolvimento com intervenção de âmbito social identificando a construção de equipamentos para idosos e deficiência, bem como acções de qualificação profissional); CIM do Ave (processos de certificação e qualificação de população desempregada/ vulnerável ao processo de globalização e dinamização de pequenas iniciativas empresariais); CIM Região Aveiro (acompanhamento dos programas de intervenção social do

inovação ao considerar como objectivo colectivo a elaboração da Carta Social Regional, visando uma melhor organização de infra-estruturas e de equipamentos sociais e colectivos para melhorar a qualidade de vida das populações residentes.

De realçar, também, que a estrutura associativa que constitui a Área Metropolitana de Lisboa, para além de deter um Observatório do Desenvolvimento Económico e Social para recolha, compilação, tratamento, produção e difusão de informação e conhecimento no domínio do Desenvolvimento Económico e Social da Área Metropolitana de Lisboa enquanto suporte à tomada de decisão política, apenas partilha, como actividade na área da Acção Social, o projecto Orquestras Sinfónicas Juvenis, dirigido a crianças e adolescentes em situação de maior vulnerabilidade educativa e social e que se encontra em curso em bairros e agrupamentos de escolas dos concelhos de Amadora, Loures, Oeiras, Sesimbra, Sintra e Vila Franca de Xira.

Já a Área Metropolitana do Porto considera que a estratégia metropolitana deve considerar as pessoas como um dos seus pilares, sendo essencial

a promoção de serviços que possam dar resposta a direitos básicos de cidadania, de carácter social, serviços esses que vão gerar coesão social e propiciam, naturalmente, igualdade de oportunidades<sup>101</sup>.

apresentando como prioridade promover a requalificação urbana e a coesão social, direccionada, essencialmente, para a concretização de medidas para garantir a segurança e a tranquilidade públicas, a dinamização de centros cívicos, a requalificação da habitação social, a

eliminação de barreiras arquitectónicas, tornando a região acessível para toda a população, bem como deve apoiar as comunidades desfavorecidas de idosos e dar seguimento a programas de reinserção na sociedade de toxicodependentes, imigrantes e sem-abrigo<sup>102</sup>.

As *associações de municípios de fins específicos* são pessoas colectivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses colectivos de natureza sectorial, regional ou local. A sua

---

QREN 2007/2013, assim como do Programa de Alargamento de Respostas e Equipamentos Sociais/PARES).

<sup>101</sup> [www.amp.pt](http://www.amp.pt)

<sup>102</sup> [www.amp.pt](http://www.amp.pt)



constituição compete às câmaras municipais dos municípios interessados, tendo o município em que a associação ficar sediada que comunicar a sua existência ao membro do governo que tutela as autarquias. As associações podem ser constituídas por tempo determinado ou indeterminado (nº 1, alínea f, artº 35º), existindo, contudo, a obrigação de permanência do município aderente durante um período mínimo de 3 anos (nº 1, artº 36º). As associações têm a faculdade de aceder a programas e acções em que seja admitida a participação de municípios ou de conjuntos de municípios (nº 4, artº 2º) associando-se, essencialmente, para a resolução de problemas relacionados com a gestão de água, de transportes, turismo e cultura, desenvolvimento económico, ambiente e património, desenvolvimento rural, formação dos recursos humanos autárquicos, cooperação territorial, designadamente a transfronteiriça, e a promoção da cidadania.

As estruturas associativas autárquicas portuguesas de representação geral do interesse autárquico são a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANAFRE, constituída em Fevereiro de 1989, representa os interesses das freguesias suas associadas e tem como fim a sua representação junto dos órgãos de soberania, a elaboração de estudos e projectos sobre assuntos relevantes do poder local, a assessoria técnico-jurídica às freguesias suas associadas e a representação destas junto de organizações nacionais e internacionais. O seu órgão principal é o Congresso Nacional, em que têm assento dois representantes eleitos de cada freguesia. As freguesias são as unidades territoriais mais pequenas e com maior proximidade aos cidadãos, com receitas e um quadro específico de competências próprias definido pela Lei das Autarquias Locais (Lei 5-A/2002); podem, ainda, assumir competências dos municípios, de forma mais ou menos ampla, consoante a delegação de responsabilidades e tarefas efectuada pelas câmaras. No que concerne à área social, as freguesias podem apoiar ou participar actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva e recreativa (alínea l), artº 34º) e prestar a outras entidades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada, designadamente em matéria de estatística, desenvolvimento, educação, saúde, acção social e, em geral, em tudo quanto respeite ao bem estar das populações (alínea n, artº34º).

A Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)<sup>103</sup>, cujo órgão máximo é o Congresso Nacional, composto por 3 delegados de cada município, tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local; representa os seus associados e defende os interesses dos municípios perante os órgãos de soberania, presta consultadoria e assessoria técnico-jurídica aos seus associados, elabora estudos e projectos com relevância para o poder local e é, ainda, representante dos municípios portugueses junto de organizações nacionais e internacionais, designadamente o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE) e o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE). De acordo com as suas especificidades afins e interesses comuns, podem os municípios membros agrupar-se horizontalmente em Secções<sup>104</sup>.

No âmbito das suas funções, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) é ouvida e representa os seus associados junto do governo em assuntos relacionados com a organização, funcionamento e competências dos municípios, nomeadamente em processos de transferência de competências da administração central para a local e na negociação de programas nacionais ou europeus com incidência local. Além da sua participação, por exemplo, na definição das formas de operacionalização do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), a ANMP é interlocutor, entre outros, em programas nacionais de protecção à infância (Comissões de Protecção de Crianças e Jovens), de apoio à inserção profissional (Gabinetes de Inserção Profissional, Contrato Emprego Inserção e Contrato Emprego Inserção+), de acesso e melhoria das condições de habitação (Programa Especial de Realojamento, Programa Porta 65 – arrendamento Jovem, Programa Conforto Habitacional para Idosos), de articulação da intervenção social territorial (Programa Rede Social).

---

<sup>103</sup> [www.anmp.pt](http://www.anmp.pt)

<sup>104</sup> Existem, actualmente, as seguintes Secções: municípios com actividade piscatória e portos, municípios com áreas protegidas, municípios com barragem, municípios com montanha e municípios com actividade taurina.

#### 4. Suportes financeiros – os Fundos Estruturais Europeus

Importante fonte de recursos e factor de desenvolvimento dos municípios foram e continuam a ser os Fundos Estruturais, ajudas da então Comissão Económica Europeia para o fomento do desenvolvimento nacional e consequente diminuição das assimetrias regionais dentro do espaço comunitário. A partir de Janeiro de 1986, Portugal passou a usufruir de três Fundos Estruturais – o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Social Europeu (FSE) – que tiveram um grande impacto no desenvolvimento nacional e no municipal. Os Fundos constituíram o principal componente financeiro para o cumprimento dos objectivos, programas e acções constantes dos três Quadros Comunitários de Apoio (QCA), que vigoraram entre 1993 e 2006, e do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), em vigor desde 2007.

Em termos genéricos, os Quadros Comunitários de Apoio (QCA)<sup>105</sup> desenvolveram-se em três domínios prioritários – desenvolvimento social/potencial humano, actividade produtiva e estruturação do território – e com base em prioridades estratégicas relacionadas com a promoção da coesão económica e social, o equilíbrio no desenvolvimento territorial, a protecção do ambiente em vista a um desenvolvimento sustentável e, sobretudo a partir da vigência do III QCA, com a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Tais prioridades relevam das vulnerabilidades identificadas na sociedade portuguesa, nomeadamente as relacionadas com o sistema de emprego, com a estrutura do mercado de trabalho e com as assimetrias regionais avaliadas com base no Índice Composto do Desenvolvimento Humano<sup>106</sup>. Não sendo pertinente aqui a abordagem exaustiva da estrutura organizativa dos três QCA, importa, ainda assim, identificar que os mesmos se desenvolveram através de diversos programas de âmbito nacional (Educação, Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, Cultura, Ciência e Inovação, Saúde XXI, Modernização da Administração Pública, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Pesca, Acessibilidades e Transportes, Economia, Ambiente) e de programas de incidência regional:

---

<sup>105</sup> [www.qca.pt](http://www.qca.pt)

<sup>106</sup> O Índice Composto de Desenvolvimento Humano é uma medida para classificação do nível de cada região com base nos seguintes dados: esperança média de vida, educação, conforto e saneamento e PIB per capita.

Regional Norte, Regional Centro, Regional Lisboa e Vale do Tejo, Regional Alentejo, Regional Algarve e Regional Madeira. Importa, também, identificar as Iniciativas Comunitárias que vigoraram até 2006, sobretudo as que constituíram importante recurso para o desenvolvimento do potencial humano a nível nacional e local e, conseqüentemente, dos territórios em que operaram: o Programa LEADER, de desenvolvimento e qualificação social das regiões rurais, o Programa URBAN, de requalificação e desenvolvimento social de zonas urbanas degradadas, a Iniciativa Comunitária EQUAL, de âmbito nacional, dirigido à qualificação das pessoas e das organizações para a eliminação de factores de desigualdade e de discriminação no acesso ao mercado de trabalho.

Com novas regras e âmbitos de actuação que o orientam, o actual Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)<sup>107</sup> dispõe, além do Fundo de Coesão (instrumento de co-financiamento de acções nos domínios do ambiente e das infra-estruturas de transportes de interesse comum, com o objectivo de promover a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros), de dois Fundos Estruturais, o FEDER e o FSE, que sustentam programas operacionais temáticos: Programa Operacional Factores de Competitividade (FEDER), Programa Operacional Potencial Humano (FSE), Programa Operacional Valorização do Território (FEDER e Fundo de Coesão).

Tal como já acontecia no III Quadro comunitário de Apoio (QCA), o acesso das regiões aos programas financiados passou a estar dependente do valor do seu Índice Composto de Desenvolvimento Humano, o que fez com que regiões como a de Lisboa e Vale do Tejo e Madeira vissem diminuída a capacidade de co-financiamento através de fundos da União Europeia.

O programa que, no QREN, mais directamente está relacionado com a coesão social é o Programa Operacional Potencial Humano (POPH), sendo no seu âmbito que, a nível territorial, são desenvolvidos projectos de natureza diversificada e que contam, também, com a participação financeira de quem os operacionaliza, incluindo as autarquias locais. Assenta em oito eixos prioritários de intervenção - entre outros, qualificação escolar combinada com a qualificação profissional, adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, empreendedorismo e cidadania, inclusão e desenvolvimento social -, encontrando-se os seus

---

<sup>107</sup> [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

objectivos articulados com os definidos pelo Plano Nacional para a Competitividade e Emprego (PNACE) e com os do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) a que nos referiremos no ponto 5.

### **5. Recursos para a Acção Social municipal - programas de incidência local**

Entre vários programas de protecção de âmbito nacional, existem alguns que exigem um forte envolvimento das autarquias e a articulação destas com estruturas da Segurança Social.

O Programa Rede Social, criado em 2006, através do Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de Junho e na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Fevereiro, tem como objectivo a constituição e o desenvolvimento de parcerias entre entidades públicas e privadas que actuam nos mesmos territórios, visando o planeamento estratégico da intervenção social local e a articulação da intervenção dos diferentes agentes locais para o desenvolvimento social. No quadro da sua formalização, devem as redes sociais concelhias assumir a sua participação no combate à pobreza e exclusão social, na promoção da inclusão e coesão sociais, garantir maior eficácia e melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local e contribuir, assim, para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão/PNAI (nº 1, artº3º, DL nº 115/2006).

As parcerias estabelecidas, de adesão voluntária por parte das entidades privadas, dão corpo ao Conselho Local de Acção Social (CLAS), órgão de natureza representativa de nível municipal, e às Comissões Sociais de Freguesia (CSF). O CLAS é coordenado pelo município e as CSF pelas freguesias.

É no âmbito dos CLAS que se estruturam os principais instrumentos de planeamento das intervenções locais: os Diagnósticos Sociais (DS) e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS), sendo estes representativos da consensualização de objectivos e da concertação das acções a serem desenvolvidas pelas diferentes entidades locais. Os PDS devem estar articulados com o Plano Nacional de Acção Para a Inclusão (PNAI), estando este, por sua vez, articulado com distintos planos e programas com incidência na inclusão e no bem-estar dos cidadãos para o que foram instituídas, a partir da Rede Social, as

Plataformas Territoriais Supra-Concelhias, instâncias de âmbito territorial que têm por missão identificar, em cada região, as principais áreas problemáticas e os grupos mais vulneráveis, contribuindo, assim, para “prosseguir e reforçar a intervenção nas prioridades definidas na estratégia de inclusão social” (PNAI, 2008: 21).

Como pode verificar-se, a Rede Social é, actualmente, o programa com as maiores potencialidades ao nível do planeamento e da concertação e articulação da intervenção social ao nível local, devendo ter uma estreita relação ao PNAI. Este, inserido na Estratégia Nacional para a Protecção Nacional e Inclusão Social, é instituído na sequência do Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, que reconhece como prioritária a intervenção no âmbito da pobreza e exclusão social, devendo os países da União reforçar as suas políticas sociais em paralelo com as políticas económicas e de emprego (o denominado “Triângulo de Lisboa”)<sup>108</sup>.

A partir de 2001, são estabelecidos sucessivos Planos Nacionais de Acção Para a Inclusão (PNAI), de vigência bi-anual, o último no período 2008-2010, com dois eixos estratégicos e correspondentes objectivos estratégicos associados: I) fazer face ao impacto das alterações demográficas, através do apoio à natalidade e à infância, à conciliação da actividade profissional com a vida pessoal e familiar, à promoção do envelhecimento activo com qualidade e prevenir e apoiar a dependência; II) promoção da inclusão social, através do fomento da inclusão social activa (melhoria do rendimento, mais e melhor acesso a serviços e integração socioprofissional), da melhoria das condições de vida em *habitats* e territórios mais vulneráveis, do favorecimento da inclusão de grupos específicos, nomeadamente pessoas com deficiências ou incapacidades, sem-abrigos, imigrantes, minorias étnicas. É para este período temporal do plano que é definida como intenção uma melhor articulação entre o PNAI e a diversidade de planos e programas nacionais sectoriais (por exemplo, com o Plano Nacional de Saúde, o Plano da Igualdade, o Plano contra a Violência Doméstica, o Plano para a Integração de Imigrantes, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais), de medidas transversais (no âmbito da justiça, habitação, saúde,

---

<sup>108</sup> O PNAI deriva do Método de Coordenação Aberta, instituído no quadro do Modelo Social Europeu; incorpora as orientações europeias em matéria de inclusão social, devendo estas ser assumidas pelos países membros através da definição e implementação de planos de acção que devem contar com a participação das instituições nacionais e locais de cada país.

educação, trabalho, acesso a bens e serviços etc.) e de medidas específicas (entre outras, bonificações do abono de família, construção e requalificação de equipamentos sociais de âmbito diverso, acção social escolar, cursos de português para imigrantes, sistema de informação e monitorização do fenómeno dos sem-abrigo).

Concretizado a nível local, é, também, um conjunto de medidas relacionadas com problemáticas e grupos vulneráveis distintos, entre as quais identificamos a problemática das crianças e jovens em perigo, tratada através da localização municipal das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ)<sup>109</sup>, instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

As Comissões exercem as suas competências nos concelhos em que estão sedeadas, o seu funcionamento é co-participado pelo município e pela Segurança Social, através da celebração de protocolos entre as duas entidades. As instalações onde se desenvolve a sua acção são disponibilizadas pelas câmaras municipais e os meios humanos (administrativo e afectação de um técnico municipal) e materiais de apoio administrativo são financiados pela Segurança Social, em montantes variáveis de acordo com o número de processos do município, em montantes que rondam, anualmente, vinte e dois mil euros. As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) funcionam segundo duas modalidades e com representações específicas: a *comissão alargada* – com representantes da câmara municipal, da assembleia municipal, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com intervenção na área da infância, das associações juvenis, das associações de pais, dos serviços de segurança pública, dos serviços de educação, segurança social e saúde, podendo contar, também com técnicos cooptados pela Comissão, técnicos com formação, designadamente, em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pelos problemas da infância e juventude (artº 17º) – e a *comissão restrita*, de carácter interdisciplinar e interinstitucional e composta por um número ímpar de membros:

---

<sup>109</sup> Criadas na sequência do Decreto - Lei nº 189/91 de 17/5, reformuladas e criadas novas de acordo com a Lei de Promoção e Protecção aprovada pela Lei nº 147/99, de 1 de Setembro e novamente reformuladas pela Lei nº31/2003, de 22 de Agosto. Promovem os direitos e a protecção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral.

uns por inerência (o presidente da CPCJ, os representantes do município ou das freguesias e da segurança social – nº 2 do artigo 15º) e os restantes designados pela comissão alargada, devendo um deles obrigatoriamente representar as instituições particulares de solidariedade social ou de organizações não governamentais.

Ao nível da protecção à Infância e Juventude e com uma vertente particular na prevenção da marginalidade, foi criado, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro, o Programa Escolhas, directamente dependente da Presidência do Conselho de Ministros mas com a participação de outras entidades governativas, nomeadamente, e a partir de 2006, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação. Inicialmente definido como medida de prevenção da criminalidade e de inserção de jovens dos bairros mais problemáticos dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, o programa foi sofrendo alterações ao longo dos anos – as denominadas Gerações Escolhas – consubstanciadas ao nível dos seus destinatários e dos objectivos de intervenção: sobretudo a partir de 2009<sup>110</sup>, a aposta passou a ser a da “inclusão social de crianças e jovens, entre os 6 e os 24 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, tendo em consideração o maior risco de exclusão social, nomeadamente de descendentes de imigrantes e minorias étnicas, procurando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social”<sup>111</sup>. Actualmente na 4ª Geração, encontram-se em funcionamento, em todo o país, cerca de 130 projectos locais, sob coordenação nacional do Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI) e operacionalizados por consórcios locais que integram entidades de natureza diversa: autarquias, escolas, centros de formação, associações, IPSS. Nos consórcios constituídos, mesmo que coordenados pelas autarquias, não podem estas assumir a gestão financeira dos projectos, função que está reservada às entidades parceiras de natureza social não lucrativa por serem estas que podem beneficiar das transferências financeiras com origem no orçamento da Segurança Social.

Destinados a grupos vulneráveis da população são ainda os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), o Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD) e os Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII).

---

<sup>110</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º63/2009 de 23 de Julho

<sup>111</sup> [www.programaescolhas.pt/apresentacao](http://www.programaescolhas.pt/apresentacao), consultado em 2 Janeiro 2012



Os GIP, criados pela Portaria n.º 127/2009, de 30 de Janeiro, constituem estruturas coordenadas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que, localmente, apoiam os jovens e os adultos desempregados na definição ou desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho, em cooperação com os Centros de Emprego. Asseguram o controle da manutenção da situação de desempregado e de procura activa de emprego por parte dos desempregados subsidiados pelo Estado e apoiam os desempregados que os solicitam na procura de emprego ou no encaminhamento para as acções de formação profissional disponíveis, tendo, também, capacidade para divulgar e negociar ofertas de trabalho com entidades empregadoras. Para além das autarquias locais, podem ser promotores do funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) as instituições particulares de solidariedade social, associações relevantes na dinamização e desenvolvimento local, associações de imigrantes e para imigrantes, associações sindicais e de empregadores e escolas com oferta de vias profissionalizantes de nível secundário.

Os Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), criados em 2003, são serviços descentralizados dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), organismos dependentes do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. Prestam serviços de acolhimento e informação aos imigrantes, ajudando-os nas questões que se colocam aos que escolheram Portugal como país de acolhimento, nomeadamente as relacionadas com o regime jurídico que estabelece as condições de permanência, reagrupamento familiar, pedido de nacionalidade, trabalho, saúde e educação. Resultam de parcerias de cooperação entre o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e autarquias ou entidades da sociedade civil (associações de imigrantes ou outras, IPSS, Organizações Não Governamentais (ONG), centros paroquiais, entre outras).

Os Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD) são serviços criados pelo Instituto Nacional de Reabilitação (INR) para, localmente, assegurarem o atendimento às pessoas com deficiências ou incapacidade. Representam a parceria entre o INR e as câmaras municipais e visam prestar informação sobre direitos, benefícios e recursos às pessoas com deficiências e suas famílias, assim como a mediação com os serviços públicos e entidades privadas responsáveis pela resolução dos seus problemas.

Compete-lhes, ainda, a produção de diagnósticos locais da situação das pessoas com deficiência ou incapacidade e promover as soluções adequadas aos problemas identificados.

Na área da Habitação, são de considerar dois programas específicos: o Sistema de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH), coordenado pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), destinado à concessão de empréstimos, sem juros, para a realização de obras de conservação e de beneficiação em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares, em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção; o Programa Conforto Habitacional de Idosos (PCHI), criado em 2007, que visa a melhoria das condições básicas de habitabilidade e mobilidade de pessoas idosas com baixos rendimentos e que usufruam de serviços de apoio domiciliário, frequentem um centro de dia ou cuja prestação destes serviços esteja dependente da qualificação habitacional; o PCHI concretiza-se mediante a celebração de acordos de cooperação entre o Instituto da Segurança Social e os municípios, com a duração de 12 meses, podendo ser renováveis por igual período, cabendo à Segurança Social suportar os encargos com os materiais necessários à intervenção habitacional ao nível do edificado e do equipamento, até ao montante máximo de três mil e quinhentos euros (3.500€) por habitação, e às câmaras municipais executar e acompanhar as obras de recuperação e de melhoramentos. As candidaturas ao programa são efectuadas pelos interessados nas câmaras municipais e a sinalização da necessidade de qualificação habitacional pode ser feita pelas instituições particulares de solidariedade social, serviços locais da Segurança Social e autarquias locais.

Na área da intervenção comunitária, foi criado, em 2007 (Portaria nº 396/2007, de 2 de Abril) o Programa “Contratos Locais de Desenvolvimento Social” (CLDS), com o fim de promover uma maior coesão territorial a nível nacional, através da intervenção em áreas diversificadas em zonas mais deprimidas, isto é, em territórios onde as situações de pobreza e de exclusão social assumem um carácter mais grave e persistente. O programa, definido no âmbito do quadro estratégico do Plano Nacional de Acção Para a Inclusão (PNAI), constitui uma medida estabelecida no Programa Operacional Potencial Humano e co-financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo orçamento da Segurança Social. Concretiza-se

localmente, em territórios identificados como mais vulneráveis pela administração central e sequentemente aceites pelos municípios, com projectos geridos por entidades privadas não lucrativas propostas pelos municípios, sendo estes parceiros obrigatórios no desenvolvimento de tais projectos. Com intervenções definidos nas áreas do emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e instituições e informação e acessibilidade, encontravam-se em desenvolvimento, em 2010, 78 projectos, sendo Lisboa e Porto os distritos com maior número de CLDS (10 e 17, respectivamente).

No âmbito do envelhecimento e dependência, o Estado criou, em 2006<sup>112</sup>, a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), que constitui uma medida que combina as vertentes de cuidados em saúde e apoio social a idosos e dependentes, independentemente da idade. A Rede, coordenada a nível nacional, organiza-se e operacionaliza-se territorialmente segundo dois níveis, o regional e o local<sup>113</sup>, contando, neste nível, com as competências das autarquias definidas na Lei 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece que “compete aos órgãos municipais a participação na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a Administração Central e as outras instituições locais.” (artº 22º). Os cuidados prestados, com origem nos serviços comunitários de proximidade, assentam em parcerias entre instituições locais de saúde, de segurança social, instituições privadas de natureza social e municípios, tendo estes representação técnica nas equipas coordenadoras locais ([www.rncci.min-saude.pt](http://www.rncci.min-saude.pt)).

Tal como outros programas ou medidas de âmbito social, também os Cuidados Continuados Integrados constituem matéria em discussão entre a Administração Central e a Associação Nacional de Municípios, tendo em vista a transferência de competências para as autarquias locais.

---

<sup>112</sup> Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de Junho.

<sup>113</sup> Despacho n.º 19 040/2006, de 3 de Agosto.

## **Conclusão**

O quadro legislativo que estabelece as bases de funcionamento, de atribuições e competências das autarquias locais tem sido objecto de reformulação desde a publicação do primeiro diploma legal que, em 1979, consagrou as bases do poder local democrático. As mudanças introduzidas têm sido no sentido de aumentar a sua capacidade de agir, pese embora não tenham atingido a grau de autonomia administrativa e política face ao Estado, frequentemente reclamado pelos autarcas.

Para além das receitas próprias resultantes dos impostos e taxas locais e das transferências financeiras do Estado no âmbito da promoção da coesão social nacional, os municípios, enquanto entidades públicas com responsabilidades na governação dos territórios, têm como objectivo a promoção do desenvolvimento local, dispondo, ainda, de uma diversidade de recursos, de origem nacional, municipal e europeia, muitos deles de especial importância para a satisfação das necessidades sociais locais.

Porém, de realçar que alguns dos fundos disponíveis para o exercício da Acção Social local não podem ser geridos pelos municípios, encontrando-se as organizações sem fins lucrativos como as entidades privilegiadas pelo Estado para a gestão de projetos sociais.

## **CAPÍTULO IV – TERRITÓRIOS, COMUNIDADES E SERVIÇO SOCIAL**

O debate sobre a intervenção comunitária tem sido profundo ao longo dos anos, não só devido às suas finalidades sociopolíticas e ao seu âmbito, como, também, ao quadro conceptual que lhe está associado, em que a questão dos conceitos de desenvolvimento e de acção comunitária é das mais importantes. O interesse pelo método de intervenção com comunidades comprova-se pelo elevado número de publicações na área do Serviço Social, com destaque, entre outros, para Blanc (1986), Robertis (1994 e 2008), Ander-Egg (2003), Mondolfo (2005), Viscarret (2007), Lilo e Roselló (2001), Rothman (2001), Lochen (2010).

Na operacionalização da acção social territorializada conjugam-se normas, regulamentos, modelos de intervenção, projectos e profissionais de áreas de formação distintas, onde se incluem os assistentes sociais.

Uma considerável diversidade de modelos de intervenção, enquanto suporte teórico à interpretação e representação da realidade social e dos problemas dos indivíduos, são aplicados pelos profissionais dessas distintas áreas, permitindo-lhes estabelecer a relação entre o abstracto e o concreto, entre a teoria e a prática (Viscarret, 2009:64), encontrando-se nesses modelos a base da metodologia de trabalho dos interventores sociais.

A operacionalização da acção social de âmbito territorial não está desligada dos modelos de bem estar adoptados pelos Estados, do debate acerca do significado da acção comunitária e, ainda, da análise e compreensão dos problemas na sua inter-relação com o nível global e o nível nacional, e com as dimensões económica, cultural e política inerentes a esses dois níveis. Por isso, a questão da territorialização da intervenção social constitui um processo complexo no seu desenvolvimento, quer do ponto de vista conceptual, quer ponto de vista dos modelos e do significado social da acção local.

### **1. Territórios e acção comunitária**

A realidade actual apresenta-nos o espaço local com características que, ao nível dos problemas e vulnerabilidades, não diferem dos contextos nacionais e até globais, isto é, as questões sociais presentes nas sociedades actuais, analisadas a nível macro, expressam o que

se passa a nível micro, e é neste que têm uma incidência particular: a fragmentação social, o fenómeno da exclusão social e a desfiliação identificados por Castel como as principais características dos contextos sociais da actualidade (Castel, 1991), ou seja, as novas expressões da *questão social*, conjugadas com o individualismo, constituem, por um lado, os principais factores de transformação e de desarticulação do nível comunitário, por outro, os elementos que exigem e justificam intervenções para minimizar os seus efeitos no quotidiano das pessoas.

De um pacto entre a economia e o social, fortalecido após a II Guerra, tem-se vindo a assistir à separação das duas esferas, a um processo de globalização da economia e de territorialização do social, o que explica, em parte, a dificuldade em traduzir localmente uma visão social relacionada com aquelas que foram eleitas como as principais funções da Política Social: a correção das disfuncionalidades do mercado e a promoção da coesão social (Hamzaoui, 2005:44). Como consequência, as solidariedades colectivas organizadas e geridas pelo Estado Social moderno tornaram-se instáveis, deixando de existir uma relação equilibrada e coerente entre os dispositivos de protecção – a segurança social e a assistência social – e os fenómenos de fragilização social (Hamzaoui, 2005:45).

As fronteiras entre a segurança social e a assistência social tornaram-se frágeis e as respostas às situações de vulnerabilidade dos indivíduos são cada vez mais dadas no quadro da assistência e não no da segurança social, isto é, a tendência actual vai no sentido de a política social ser cada vez menos orientada pelo princípio da universalidade e mais centrada nos princípios da selectividade e da diferenciação, mediados por uma dimensão contratual entre o prestador da ajuda - as instituições do Estado - e o receptor - o indivíduo em situação de necessidade - a quem é exigido o cumprimento de contrapartidas que se traduzem, habitualmente, na procura activa de soluções para ultrapassar o(s) problema(s)<sup>114</sup>.

Esta perspectiva sobre o papel da protecção social decorre de factores diversos tais como a pressão financeira e a posição ideo-política quanto ao carácter redistributivo do sistema; significa, também, que um número cada vez maior de pessoas em situação de desemprego, muitas em desemprego de longa duração – logo, sem ligação ao sistema de

---

<sup>114</sup> Sobre a questão da co-responsabilização e da contratualização, enquanto elementos de um *novo contrato social*, vejam-se as premissas apresentadas por Rosanvallon para justificar a sua pertinência (Rosanvallon, 1995).

protecção que a relação profissional confere e sobre a qual foi pensado e edificado o Estado Providência – depende da vertente assistencial do sistema; conferindo esta uma protecção mais residual e estando vinculada à contratualização e responsabilização dos indivíduos pela sua (re)inserção na sociedade, pode afirmar-se que, na actual configuração da sociedade e, sobretudo, do mercado de trabalho, as oportunidades são mais limitadas e o grupo dos não inseridos tende a aumentar e a permanecer dependente de um sistema que, ele próprio, também apresenta limitações<sup>115</sup>.

Um dos constrangimentos identificados nos países em que houve maior desenvolvimento das políticas sociais, é o do carácter vertical, hierárquico e normativo dos modelos de acção postos em prática, sugerindo-se a adopção de formas de agir mais próximas dos cidadãos, de tipo horizontal, relacional e interactivo (Úcar i Martinez e Berñe, 2006:14). Porém, se, por um lado, pode ser positivo ter em conta a individualização dos problemas e uma intervenção singular de acordo com as condições específicas quer do meio quer dos indivíduos afectados por eles – onde se incluem as condições biográficas, ou *biovias*, como denominadas por Faleiros (Faleiros, 1997) - por outro, essa individualização não deveria representar a fragilização da componente universalista associada ao direito social. Um sistema baseado na diferenciação que caracteriza a vertente assistencial, pode ter como consequência a negação do direito social, se não forem acautelados valores éticos e jurídicos na sua formulação e na sua operacionalização<sup>116</sup>.

A individualização dos problemas e a acção diferenciada sobre eles remete para a intervenção próxima de quem os vivencia. A questão da territorialização da intervenção passou a constar dos propósitos e da planificação de programas de ajuda social organizadas publicamente, sob a forma de promoção directa do Estado ou em sistema de parceria com as autoridades públicas locais e as organizações da sociedade civil.

Poder-se-á deduzir que na base da opção pela territorialização das respostas aos problemas sociais está a constatação de que a complexidade das sociedades exige sistemas de governação diferentes, que integrem a participação de níveis diversificados de poder e a

---

<sup>115</sup> As categorias de populações que, segundo Castel, estão provisoria ou definitivamente fora dos circuitos dos intercâmbios produtivos (Castel, 1997:42)

<sup>116</sup> Esta questão remete para o tema das potencialidades da assistência social na concretização dos direitos sociais, objecto da apurada análise de Fernanda Rodrigues (Rodrigues, 1999)

representação de micro-poderes, possibilitando-lhes o envolvimento e responsabilidade na tomada de decisões e nas acções<sup>117</sup>; poder-se-á deduzir, também, que se trata da procura de soluções mais adequadas, mais eficazes, em ordem a minorar os problemas através da intervenção nos contextos reais de vida dos indivíduos e nas comunidades em que estão inseridos; poder-se-á, ainda, considerar que a territorialização permite a relação próxima entre os profissionais e os actores institucionais e as populações, constituindo uma vantagem sobre o modelo burocrático que passou a caracterizar a dimensão universalista do direito social, tendo-a tornado uma universalidade abstracta (Rosanvallon, 1995:169).

Mas a territorialização também pode conter, na sua forma e operacionalização, efeitos negativos, se não for acompanhada dos recursos necessários, da clara definição das entidades com responsabilidades na sua gestão, se não forem as acções planeadas com base nos princípios de justiça e da equidade social e em estreita relação com o que são as necessidades e potencialidades das comunidades. Alguns autores identificam, inclusive, determinadas formas de acção em contextos territoriais como contrárias à tradição de igualdade, porquanto se traduzem em intervenções que estigmatizam determinados grupos da população (intervenções com comunidades específicas como as que se realizam em bairros sociais, ou as que definem um território educativo de intervenção prioritária) e porque transpõem para a comunidade assistida a responsabilidade pelo sucesso da intervenção, sem que haja alteração nos factores estruturais que condicionam as vidas dessas comunidades (Hamzaoui, 2005:67).

Apesar da valorização da proximidade à comunidade e à acção comunitária, o sistema de organização política que a privilegia não a pode entender nem de forma romântica – no sentido da colectividade em que todos partilham os mesmos valores e agem conjuntamente para atingir fins que são comuns, nomeadamente, o bem estar da colectividade – nem como remédio para todas as fragilidades do tecido social. Promover a coesão social implica, nos dias de hoje e de acordo com Beck (Beck, 1992), considerar o individualismo e a diversidade que fazem parte das sociedades ocidentais e, nessa medida, a

---

<sup>117</sup> As experiências dos orçamentos participativos que têm sido implementadas por alguns municípios, assim como o funcionamento dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), podem ser consideradas como novos instrumentos de acção e de possibilidade de participação dos cidadãos e das instituições na vida local.



acção comunitária tem de ter em conta essas características e diversificar e ajustar os tipos e metodologias de acção a empreender.

A acção comunitária pode ter, segundo Úcar i Martinez e Berñe (Úcar i Martinez e Berñe, 2006), diferentes sentidos: um, que integra como suas as dinâmicas próprias de uma comunidade, auto-sustentadas por essa comunidade e com efeitos positivos e benéficos ao seu desenvolvimento; outro, enquanto intervenção que tem duas dimensões, uma estratégica e uma ideológica, e que procura alcançar objectivos que tanto podem ser partilhados

por todos los miembros de una comunidad, sino que pueden llegar a generar, incluso, conflictos entre las personas, los grupos y las organizaciones que las integran [e nessa medida] es un arma de doble filo.[...] esto significa que, por un lado, puede posibilitar el desarrollo y el empoderamento ('empowerment') de la comunidad y de los miembros que la configuran o, por el contrario, entorpecer, controlar o limitar el dicho desarrollo (Úcar i Martinez e Berñe, 2006:21).

Este segundo tipo de acção representa, assim, interesses individuais, colectivos ou institucionais, e lógicas de actuação diversas, por vezes até contraditórias, tendo um papel estratégico al servicio de dichos intereses y lógicas dado que va encaminhada a lograr unos objetivos – sean predeterminados o construídos – y a producir unos câmbios, en dicha comunidad, que se orientaran, asimismo, en una dirección tambien predeterminada o construída a lo largo de todo el processo (idem:20,21).

A acção comunitária, a intervenção territorializada em que estão envolvidos os municípios inscreve-se, essencialmente, no segundo tipo, porquanto se concretiza em actuações tendentes a originar e manter contextos favorecedores do desenvolvimento e fortalecimento dos indivíduos, dos colectivos e das instituições que compõem a comunidade, sem que essa acção inclua, necessariamente, o envolvimento das pessoas e das estruturas de que fazem parte. Com as suas potencialidades e as suas limitações, certo é que

La question du territoire s'est progressivement imposée comme un nouveau paradigme de l'action sociale, en lien avec les idées de solidarité de proximité et de développement local. Le développement social est une dynamique fondée sur la mobilization des habitants pour leur promotion individuelle et collective, Il est devenu l'un des piliers des nouvelles politiques sociales territoriales. (Lochen, 2010, p. 384)

A acção comunitária pode significar lógicas, procedimentos e metodologias de actuação distintos, bem como sentidos e/ou denominações diferentes: acção social local, acção *na* comunidade, acção *da* comunidade, acção *para a* comunidade, acção *com a* comunidade (Blanc, 1986:22-23), assistência e apoio social na comunidade (*community care*), desenvolvimento local, animação comunitária, dinamização comunitária, animação socio-cultural, organização e planificação da comunidade, intervenção reticular ou em rede (Úcar i Martínez e Berñe, 2006:23).

A diversidade de denominações encontra-se associada quer a quadros conceptuais de diferentes disciplinas, quer aos objectivos com que cada uma delas empreende a sua acção e ao papel que nelas assumem as próprias comunidades. De acordo com Bueno (Bueno, 1991, citado por Úcar i Martínez e Berñe, 2006:26), a intervenção comunitária realizada no quadro dos serviços sociais de âmbito local inclui a dimensão ecológica dos factos sociais e dos processos de actuação, uma dimensão participativa que tem como fim aproximar dos interessados os recursos e as decisões e, ainda, uma dimensão relativa ao desenvolvimento de estratégias de prevenção e de promoção segundo enfoques interdisciplinares.

O contexto institucional em que se opera a acção comunitária pode ser identificado em dois níveis principais:

- a) o dos dispositivos e referenciais de política social, sendo estes os potenciadores das acções colectivas;
- b) o das estruturas organizacionais onde se incluem as entidades municipais, as instituições públicas locais da área social e da saúde e as entidades da rede solidária (Blanc, 1986:33).

A base territorial é uma referência no trabalho comunitário. Mas os objectivos e métodos de trabalho comunitário também são aplicados nos campos institucional e interinstitucional que acompanham e tentam *moldar* populações específicas, onde pode haver uma comunidade de interesses, de objectivos comuns, sem uma base geográfica comum.

A *questão social* actual coloca novos desafios ao nível territorial, seja no campo da administração de políticas públicas territoriais, seja no da construção da acção colectiva tendo como fim o desenvolvimento social das comunidades. A noção de desenvolvimento

social cruza-se com a definição de território, com as relações sociais que nele se estabelecem, com o conhecimento dos problemas que, mesmo individuais, levam à organização de respostas colectivas (Lochen, 2010:387), isto é, o desenvolvimento social não pode estar dissociado das oportunidades que são criadas e recriadas pelos diferentes actores duma comunidade, mesmo que esse seja um campo de tensões e, por vezes, de contradições.

A intervenção territorializada inscreve-se nas lógicas transversais que devem orientar as políticas sociais locais, podendo constituir uma potencialidade ao nível da interpretação dos problemas sociais e nas formas de os enfrentar. Seja em contextos urbanos, seja em contextos rurais, a acção social local tem que ser pensada e operacionalizada num quadro mais vasto do que o da mera resposta à carência económica; ela tem de estar vinculada à resposta às necessidades dos grupos mais fragilizados mas tem de ser pensada e articulada com as demais políticas com incidência nos territórios, nomeadamente, com as políticas urbanísticas, de educação, de saúde, de emprego, de qualificação profissional.

A intervenção social local é, tão somente, uma das dimensões da governação local, visando esta

“ ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento económico urbano (no âmbito da cidade-região), uma prestação de serviços públicos mais eficiente e mais eficaz (no âmbito da autarquia e do bairro) e maior participação democrática e responsabilização (no âmbito da autarquia e do bairro). Trata-se de um conjunto de tarefas complexo e exigente, sobretudo quando as acções locais estão muitas vezes sujeitas a apertadas restrições pela falta de financiamento e de claros poderes, a objectivos centrais incompatíveis e a uma desconfiança geral da parte do centro” (Atkinson *et al*, 2007)

## **2. Modelos de intervenção do Serviço Social em contextos de proximidade: o individual e o colectivo**

O Serviço Social, na sua trajectória eminentemente prática até aos anos 1960, desenvolveu métodos de intervenção específicos, organizados, essencialmente, em função dos destinatários da acção, como já referido no Capítulo I: indivíduo, grupo e comunidade.

De um método inicial – o Serviço Social de Caso, baseado numa matriz clínica, em que as principais fases eram o diagnóstico e o tratamento - o Serviço Social foi incorporando, nos seus modos de analisar a realidade social, os problemas do indivíduo, dos grupos e das comunidades, os desenvolvimentos teóricos e novos modelos de análise de diferentes teorias das ciências sociais e humanas, as mais influentes as das áreas da Psicologia e Sociologia, dando origem a novos métodos: o Serviço Social de Grupo e o Serviço Social de Comunidades.

As principais mudanças ao nível da metodologia do Serviço Social, dão-se, sobretudo, a partir dos anos sessenta, num percurso que teve o seu ponto mais alto no final dessa década que es quando desde diversos ámbitos de la profesion se comienzan a dedicar esfuerzos para sustituir los diferentes métodos de intervención existentes por un método genérico o único que hiciera hincapié en la interdependência de los individuos, los grupos y las comunidades (Viscarret, 2009:65).

A partir dos anos sessenta do século passado, as questões que passaram a fazer parte do debate profissional diziam respeito ao que, à época, se considerou como carácter rígido dos métodos em Serviço Social, com etapas procedimentais específicas definidas para campos também específicos de actuação – indivíduo, grupo e comunidade – sem que tivessem, na sua base, um modelo teórico que orientasse a intervenção nas suas diferentes fases. A existência de um modelo teórico de referência permitiria, pois, a análise das situações em contextos mais amplos, isto é, para além de factores intrínsecos aos indivíduos, grupos e comunidades, passariam a ser tidos em conta factores externos a eles: as condições do meio, as oportunidades presentes ou deficitárias, os recursos existentes, a influência do modelo político-social nas condições de vida em sociedade. Pode, pois, afirmar-se que a dimensão colectiva da intervenção começou a ser considerada, mesmo no trabalho de âmbito individual, e que a realidade passou a ser abordada como uma totalidade e não como um mero conjunto de partes isoladas.

No centro desta mudança encontram-se dois polos com maior influência: os Estados Unidos da América e a América Latina, especialmente países como a Argentina, Brasil e Chile. Nos Estados Unidos, o Serviço Social comunitário foi reconhecido em 1947, na Conferência Nacional de Serviço Social daquele país e, no ano de 1962, a Associação

Nacional de Assistentes Sociais norte-americanos assumiu-o como vertente da prática dos assistentes sociais, facto que transpôs fronteiras e influenciou, de forma clara, o continente europeu. No caso de Portugal, foi precisamente a partir do 1961/1962 que foi introduzida nova orientação na estrutura curricular da formação em Serviço Social e que se iniciaram experiências de trabalho de carácter desenvolvimentista, territorializados, a que não foi alheia a criação, no mesmo período, do Serviço de Promoção Social Comunitária (Branco, 2009:63).

O movimento de reconceitualização, com origem na América Latina e a que já nos referimos, assumiu preponderância na contestação aos métodos tradicionais do Serviço Social centrando os seus argumentos no que identificavam como contradições entre teoria e prática, concretizadas, sobretudo, na dicotomia individual/social. Partindo do trabalho comunitário, o movimento contestava a supremacia do enfoque individual quer na formação quer na prática do Serviço Social, considerando que teria de ser efectuada reorientação dos objectivos da intervenção social com grupos e comunidades no sentido da auto-consciencialização das suas condições de vida, da identificação dos factores de desigualdade social, implicando-os nos processos de mudança, o que poderia, até, implicar a luta pela alteração dos factores indutores de desigualdade social.

Para além do movimento de reconceitualização, outros focos de mudança incidiram no Serviço Social, tanto nos Estados Unidos da América quanto na Europa. Desde então, uma variada gama de modelos foram surgindo, passando a orientar novas concepções metodológicas no âmbito do trabalho individual, com famílias, com grupos, com comunidades, passando a ser considerada, também, a dimensão institucional; as teorias privilegiadas nesses modelos indicam não só a orientação conceptual na análise e interpretação das situações mas, também, o objectivo com que se planifica a intervenção. Para além da Sociologia, Direito, Economia e Antropologia, a Psicologia tornou-se uma disciplina com grande influência no Serviço Social, sobretudo a partir do progresso das teorias psicanalíticas e da Psicologia dinâmica que, no caso particular dos Estados Unidos da América, teve como consequência o facto de muitos assistentes sociais passarem a conceber a sua actividade com base em conceitos de natureza psicológica em detrimento de elementos de análise socioeconómica e política.

Em suma, a ancoragem da formação em Serviço Social em teorias cognitivas, sistémicas, psicossociais, socioantropológicas e outras, trouxeram para a profissão novas formas de interpretação da realidade social e novas metodologias de intervenção nessa mesma realidade, que deram origem a uma profusão de modelos, nem sempre correspondendo a diferenças substantivas entre eles.

Recorrendo a Viscarret, que elaborou o levantamento de diferentes propostas de vários autores, seleccionámos os modelos identificados por três teóricos do Serviço Social: Lutz, Payne e du Ranquet:

Quadro IV 1- Modelos do Serviço Social.

<b>Werner Lutz (EUA -1970)</b>	<b>Malcolm Payne (Reino Unido - 1995)</b>	<b>Mathilde du Ranquet (França – 1996)</b>
- Modelo da comunicação-interacção	- Modelo psicodinâmico	- Modelo diagnóstico ou psicossocial
- Modelo de crise	- Modelo de intervenção em crise e centrado na tarefa	- Modelo funcional
- Modelo de provisão institucional	- Modelo conductista	- Modelo centrado na resolução do problema
- Modelo dirigido ao cliente	- Modelo de sistemas e ecológico	- Modelo de modificação da conduta
- Modelo radical igualitário	- Modelo socio-psicológico e de comunicação	- Modelo de intervenção em situação de crise
- Modelo socio-conductista	- Modelo humanista e existencial	- Modelo de trabalho participativo por objectivos ou centrado na tarefa
- Modelo existencial	- Modelo cognitivo	
	- Enfoques (e não modelo) radical e marxista	

(quadro elaborado a partir de Viscarret, 2007: 68-69)

Como se observa, com excepção do modelo radical igualitário e dos enfoques radical e marxista (identificados por Lutz e Payne, respectivamente), a maioria dos modelos é de natureza cognitivo comportamental, podendo afirmar-se que é preponderante a influência das teorias psicológicas e *behavioristas* na organização da intervenção profissional e que os modelos de prática são, maioritariamente, de natureza adaptativa e subjectiva.

As matrizes epistemológicas das ciências sociais que orientam o Serviço Social são distintas, assim como distintas as interpretações da relação entre a realidade social e o modo de operar nela e sobre ela. A interpretação da realidade social e a selecção do modo de agir sobre ela pressupõe a valorização de determinados factores e a opção por fins específicos a atingir:

- segundo Lady Fonseca (Fonseca, 1982), o Serviço Social encontra-se ligado a duas matrizes teóricas principais: o positivismo/funcionalismo e a dialéctica; uma, relaciona-se com uma acção profissional centrada no desenvolvimento da capacidade adaptativa do ser humano ao meio e às condições existentes na sociedade, outra, parte da premissa de que a sociedade é um campo de tensões entre dois polos, um que procura a mudança e outro que pugna pela estabilidade da ordem vigente, cabendo ao Serviço Social questionar essa ordem e intervir para a mudança, o que pressupõe, necessariamente, o envolvimento dos próprios clientes;
- na perspectiva de Burell e Morgan (Burell e Morgan, 1979, citados por Viscarret, 2007), os diversos modelos do Serviço Social revelam uma dimensão objectiva e uma dimensão subjectiva da intervenção e finalidades de mudança ou de estabilidade/equilíbrio; a combinação entre dimensão e finalidade tem como resultado a existência de modelos distintos que seguem diferentes matrizes teóricas; os autores identificam, no binómio objectividade/estabilidade, modelos que são influenciados pelo conservadorismo e funcionalismo e, por oposição, no binómio objectividade/mudança, aqueles que têm como matriz o estruturalismo, o marxismo e a corrente feminista; no que diz respeito ao campo da subjectividade/estabilidade, são identificadas as teorias interpretativas, o interaccionismo e a teoria dos sistemas e no binómio subjectividade/mudança, as correntes radicais e a teoria humanista.

O Serviço Social português não passou ao lado desta mudança, tendo a vertente académica - especialmente a partir da conquista da democracia - sido influenciada pela busca de novos quadros teóricos de referência da prática profissional, num processo de recusa das

correntes positivistas e funcionalistas que até então haviam sido predominantes na profissão. Nessa medida,

integra-se a noção da relação dialéctica sujeito-objecto como componente fundamental da intervenção/transformação. Desenvolve-se uma análise crítica da metodologia tradicional do Serviço Social, bem como das práticas sociais de tipo assistencialista, empirista e imediatista. Inicia-se, assim, no quadro da formação, uma postura *teórico-crítica*, assumindo-se a necessidade de fundamentos e aprofundamentos teórico/analíticos mais consistentes no terreno académico (Negreiros, 1999:35).

Na busca de um método que pudesse considerar-se como matriz para a intervenção profissional, desde os finais dos anos oitenta do séc. XX o debate passou a centrar-se na importância da adopção de uma perspectiva ontológica do ser social, da sua inserção no sistema relações sociais e na relação teoria/metodologia/projecto ético-político (Alayón y Molina, 2007), ou ainda, segundo o critério de Cristina de Robertis, segundo um método em que a intervenção, mesmo individual, deveria ter uma dimensão colectiva, representando um processo dialógico indivíduo-grupo-comunidade (De Robertis, 1994).

Um olhar mais holístico sobre a realidade possibilita a análise da complexidade da realidade social, especialmente das causas e sintomas da pobreza e da exclusão social, das relações sociais, das redes institucionais, dos poderes, das políticas e das redes que se podem estabelecer para a mudança social.

É esta a perspectiva que enforma e sustenta a intervenção comunitária, em que está presente e em que é considerada a inter-relação entre a dimensão individual e a dimensão colectiva do indivíduo, em que o indivíduo é considerado nos distintos sistemas de relações que condicionam ou fortalecem o seu percurso de vida. Ou seja, a intervenção individual ou colectiva subjacente à intervenção comunitária baseia-se num enfoque ecológico-sistémico que possibilita a observação e análise dos problemas como um sistema aberto a um conjunto de influências e de factores condicionantes, de natureza interna e externa (Ferreira, 2009:257).

A intervenção social profissional direccionada para o nível comunitário tem o seu início em 1920, nos Estados Unidos a América, mas só se constitui como método de intervenção em Serviço Social quando, no final dos anos quarenta, é assumido que, mais do



que razões de natureza pessoal, os factores que estavam na origem das dificuldades e problemas dos indivíduos encontravam justificação nas condições familiares e ambientais (Lilo y Roselló:2001:34).

Tal convicção está na origem do que, recorrendo ao trabalho de Lilo y Roselló (op. cit), viriam a constituir os marcos principais da génese da intervenção comunitária<sup>118</sup>:

- as “aldeias ideais de cooperadores”, pensadas por Robert Owen no século XIX, como contraponto às cidades fabris promovidas pelos empresários capitalistas; a ideia das aldeias de Owen tinha como objectivo a criação de um ambiente orientado por valores de fraternidade e obrigações de cooperação, com efeitos positivos na vida das pessoas; em 1816 fundou, em New Lanark, na Escócia, a *Instituição para a Formação do Carácter*, dirigindo a sua acção para crianças, jovens e adultos “que partiendo de la educación de estos colectivos y completándose com el trabajo en la fábrica, tiende a abarcar la vida de toda la comunidade, su tiempo libre y formación dentro de un espacio y un tiempo determinado” (idem:35); apesar de ter proposto ao parlamento a criação de um aglomerado para oitocentas pessoas onde não faltariam as escolas e a biblioteca pública, Owen não conseguiria concretizar o plano mas as suas ideias foram incorporadas, à época, pelos movimentos sindicais nascentes e pelas organizações cooperativas que surgiram e se desenvolveram na Grã-Bretanha (idem:36);
- a constituição da Charity Organization Society, formada por filantropos preocupados em ajudar pessoas e comunidades que viviam em situação de pobreza, sobretudo os grupos de trabalhadores industriais que se concentravam nos aglomerados que se foram edificando em volta das unidades fabris; foi no centro desta organização que se deram as primeiras fracturas quanto à adequação dos métodos e dos destinatários das acções a desenvolver, reveladoras de

---

<sup>118</sup> Contudo, já em séculos anteriores haviam sido identificadas experiências de trabalho com e para comunidades, quase todas de inspiração religiosa, levadas a cabo com fins de melhoria das condições de vida das populações pobres: Juan Luis Vives, no séc. XVI, em Bruges, apresenta uma proposta de organização de ajuda pública; Thomas Chalmers em Glasgow (1805) e Daniel Von der Heit, em Elberfeld (1825), organizam acções de ajuda territorial em bairros e paróquias (Lilo y Roselló, 2001:34-35).

diferentes explicações sobre a(s) causa(s) da pobreza: uma linha que privilegiava o método de trabalho individual, considerando que a situação-problema tinha a sua origem fragilidades pessoais, outra, que procurava em factores externos ao indivíduo os motivos da sua condição de pobreza, propondo a socialização e a organização da comunidade para os minimizar ou resolver (idem:36);

- a criação dos *settlements*, também no final do século XIX, o primeiro em Londres (Toynbee Hall) e, como movimento organizado, nos Estados Unidos da América por acção de mulheres da alta sociedade que se dedicavam ao trabalho com famílias, ajudando-as a organizarem-se e a participar na sociedade; o seu trabalho, de educação das classes trabalhadoras e dos camponeses “*legitimaban a las clases altas, demonstrando su bondade, suavizaban las tensiones de classe e evitaban que las ideologias radicales se extendieran entre los trabajadores*” (Gimeno y Monreal, 1999:151); é neste âmbito que assume preponderância o trabalho desenvolvido por Jane Addams, com a criação da Hull House, destinada a proteger as famílias assegurando-lhes as condições sociais e comunitárias necessárias à sua participação na sociedade; com Ellen Gates, Jane Addams definiu os princípios éticos que orientaram a Hull House – a prática da cooperação e a prática da social-democracia (Knight, 2005:195); a influência de Addams no Serviço Social foi marcante, sobretudo na sua rejeição do método de trabalho até então utilizado, em que assumiam papel central as *visitadoras* - senhoras de estatuto social elevado que orientavam as vidas dos pobres nas visitas aos seus domicílios – podendo considerar-se que ela forneceu o primeiro impulso na reforma do Serviço Social e do método de intervenção, tendo trazido para a profissão a preocupação com a justiça social e com a análise da situação social dos indivíduos com base em elementos das teoria sociais em desenvolvimento (Nili Tannenbaum e Michael Reisch, 2001).

Outras fases do que viria a ser denominado como desenvolvimento comunitário são identificadas, por exemplo, no âmbito da administração colonial britânica que, a partir de 1945, o instituiu na Índia e noutros países sob seu domínio como instrumento de educação das

populações e de política de desenvolvimento económico-social (Blanc, 1986:18). Também Portugal utilizou os mesmos instrumentos nas colónias que administrava a partir de meados dos anos sessenta, através de projectos de promoção social e económica de populações de zonas rurais.

Como corolário deste processo, a ONU promove, a partir de 1945, programas de desenvolvimento comunitário em países em vias de desenvolvimento (muitos deles edificados após a descolonização), instituindo as bases do que passou a denominar-se *desenvolvimento comunitário*<sup>119</sup>; os países europeus e os EUA assumiram, também, a vertente do desenvolvimento comunitário nas suas práticas de bem estar e de promoção das populações com maiores dificuldades de integração social.

No campo profissional e na sequência do desenvolvimento das funções do Estado em matéria de protecção social verificadas, sobretudo, entre os anos 40 e 80 do século passado, assistiu-se ao alargamento das áreas de actuação do Serviço Social, numa aproximação às diferentes áreas da política social - justiça, reinserção social, educação, segurança social, saúde, habitação - quer em serviços públicos, quer em instituições sociais particulares; outras áreas, entretanto, passaram a constituir campo de acção dos assistentes sociais: a administração social, a supervisão e a investigação.

Em termos de sectores principais de actuação, e para além do trabalho direccionado para crianças e menores em geral, mulheres, família, pessoas idosas, trabalhadores e deficientes, a intervenção com comunidades, enquanto espaço de actuação com e para o colectivo, tornou-se um espaço de intervenção privilegiado, mas alvo da acção profissional com pressupostos e finalidades diversas: uma com objectivos de desenvolvimento das populações para a sua melhor adaptação às exigências da sociedade, outra, no sentido da

---

<sup>119</sup> O conceito de desenvolvimento comunitário, definido pela ONU em 1961, contém as seguintes ideias-chave: i) conjunto de procedimentos que são partilhados pelos habitantes e pelos poderes públicos de um país, com o objectivo de melhoria da situação económica, social e cultural das comunidades; ii) participação activa dos habitantes nesses procedimentos de modo a que, com ajuda técnica, sejam mais eficazes os seus esforços; iii) interesses comuns das pessoas que vivem no mesmo território (ONU, Conselho Económico-social, 24ª sessão, 20º relatório, E/2931, Anexo III, 1961, citado por Blanc, 1986: 18).

consciencialização das comunidades da sua situação e posição no sistema social e da sua participação nos processos de mudança, individuais e colectivos.

O trabalho comunitário desenvolveu-se em países em vias de desenvolvimento e em zonas rurais e urbanas degradadas, nestas tendo como centro da intervenção as populações migrantes. Em Portugal, o método começou a ter expressão com a “criação do Serviço de Promoção Social e Comunitária e o lançamento, em todo o país, de diversos projetos de desenvolvimento local e comunitário” (Branco, 2009:63).

A extensão de programas de desenvolvimento comunitário e a sua internacionalização muito contribuíram para a importância do método de Serviço Social de Comunidades. Pelas características e finalidades dos programas, o trabalho social comunitário tinha como pressupostos alguns elementos, nomeadamente, uma população de um determinado território partilhando interesses comuns, que é mobilizada para agir no sentido do seu próprio bem estar, num quadro de planificação económica e social e com a ajuda de serviços e de profissionais (Blanc, 1986: 18).

Os contextos de desenvolvimento dos países ocidentais, em particular a consolidação dos sistemas de protecção social, melhoraram as condições de vida das populações através de dispositivos de protecção abrangentes, mas também – e por via do carácter normativo desses sistemas, como anteriormente referido – diminuiu o seu espaço de participação. Nessa medida, a vertente da mobilização das próprias comunidades recrudescer, tornou-se residual, só voltando a evidenciar-se ou em momentos de agudização das tensões sociais – em que são exemplo os incidentes em zonas urbanas “deprimidas”, como os que com alguma frequência têm acontecido em França - ou por via de projectos de renovação e requalificação urbana, que abriram espaço à participação da comunidade e, em particular, às suas estruturas representativas.

Ao mesmo tempo, problemas como o desemprego, o desemprego de longa duração e os fenómenos de exclusão social, pela sua expressão e pressão no espaço local, vieram introduzir novas formas de gestão dos problemas ao nível territorial, dando origem a novas metodologias de intervenção na comunidade que, segundo Hamzoui, constituem novas práticas gerenciais e de tratamento local dos problemas, em que se articula a territorialização

da intervenção, a implicação dos utentes das acções, o partenariado local, a contratualização da intervenção e a experimentação de projectos (Hamzaoui, 2005:137).

Sendo claro que, em Portugal, a intervenção territorial é, fundamentalmente, orientada pelos governos, não deixam as iniciativas municipais de representar um papel com elevadas potencialidades na promoção da coesão social dos territórios, primeiro pela posição privilegiada ao nível do conhecimento da extensão dos problemas, segundo pela facilidade na articulação dos diversos recursos institucionais para lhes fazer face. Não pode ser negligenciado, porém, o facto de, mesmo assumindo os municípios um papel dinâmico no apoio às situações de pobreza e vulnerabilidade social, é ao governo central que primeiramente compete a responsabilidade desse desígnio, em função, até, das suas atribuições directamente ligadas à redistribuição da riqueza gerada nacionalmente.

Intervir em contexto local representa uma oportunidade para o Serviço Social concretizar os objectivos e os princípios da profissão e um constante desafio face às transformações que nele têm incidido; o impacto que tais transformações têm tido nas condições de vida dos cidadãos, nas relações sociais, na geração de processos de desfiliação social, bem como os modelos de intervenção e os projectos que são implementados para os minimizar e com fins de desenvolvimento social dos territórios e das comunidades, constituem um campo de análise e de questionamento dos referenciais teórico-práticos que sustentam as práticas e uma oportunidade para o estabelecimento do diálogo com as próprias comunidades alvo da intervenção, com os profissionais de outras áreas disciplinares e com as forças políticas responsáveis pela administração territorial.

Importa, ainda, fazer referência à dimensão institucional da acção do Serviço Social em contexto local e, nessa medida, às suas características. Recorrendo a Maria Luísa de Souza (Souza, 2001), há três elementos significativos na análise e compreensão da prática do Serviço Social no quadro institucional:

- “- a clientela, que, assumindo as carências justificadoras da institucionalização da prática do Serviço Social, confirma a sua necessidade social;
- a organização institucional que serve de campo de acção do Serviço Social e, como tal, serve de aparato mediador e mais ainda como elemento definidor da sua prática;

- as justificativas e teorias que norteiam e que tendem a orientar a prática do Serviço Social que se realiza nas instituições” (Souza, 2001 :100)

Os critérios que a autora apresenta relativamente à clientela – os consumidores da prática – podem ser utilizados para identificar o tipo de sujeitos a que, potencialmente, respondem os serviços de Acção Social das autarquias:

- a) a população pobre, aquela que não está incluída no mercado de trabalho porque, de um modo geral, não está provida das condições regulares para o emprego da sua mão de obra;
- b) aqueles que, constituindo força activa de trabalho, desempenham actividades relacionadas com a produção de bens ou de serviços que não exigem esforço nem qualificação intelectual, situando-se neste tipo “aqueles que carecem de disciplinamento por causa dos problemas de ‘ignorância’, saúde precária, etc, relacionados com problemas económico-sociais (idem:101); este tipo de clientes tem vindo a tornar-se crescente na procura das instituições, pela perda de poder aquisitivo dos salários, facto que se reflecte, por exemplo, no lugar que ocupam no âmbito do RSI (sucessivos relatórios de execução da medida disso dão conta; em 2010, cerca de 70% dos agregados familiares com RSI, possuíam rendimentos além da prestação, provenientes de trabalho ou de pensões) (Cardoso, 2007; ISS, IP, 2011);
- c) os sujeitos pertencentes a camadas médias, que se tornam clientes por razões ligadas a necessidades específicas com a habitação, acesso a equipamentos sociais, eventos críticos que desestabilizam temporariamente as suas vidas, necessidades de contacto social.

Operando o Serviço Social em meio institucional, as suas práticas são:

- de *intermediação*, entre as necessidades da pessoa e as respostas que o serviço oferece;
- de *encaminhamento* para nível interno ou externo à instituição;

- práticas de *orientação*, com o objectivo da observância e cumprimento, por indivíduos, grupos ou comunidades, das normas básicas das instituições sociais (saúde, educação, trabalho, família, entre outras), sendo marcadas ora por um carácter psicológico (clínico-terapêutico) ou desenvolvimentista (através da explicitação das directrizes de acção que os sujeitos devem seguir no âmbito da cooperação social) (Souza, 2001:111);
- práticas de *mobilização e implantação de programas*, caracterizadas pelo facto de se operacionalizarem com grupos ou populações até então descomprometidas institucionalmente, em que é o assistente social a ir ao seu encontro – traduzem, na sua essência, formas de controle socioinstitucional e têm como fim a transformação e integração dos sujeitos, passando estes a constituir, eles próprios, um recurso da comunidade (idem:114).

A tipificação das práticas de uma forma individualizada é, antes de tudo, uma representação analítica, dado que, na sua realização, elas apresentam-se, frequentemente, interligadas.

### **Conclusão**

O contexto em que se desenvolve a Acção Social local constitui uma dimensão intrínseca à história do Serviço Social, a do trabalho com comunidades, que deu origem a um método específico de intervenção: o Serviço Social com Comunidades.

Tendo a profissão concebido e adoptado outros modelos de intervenção na realidade, continua o espaço territorial e as comunidades que o habitam a constituir um campo de oportunidades para a aplicação de metodologias de acção colectiva e para a criação de formas inovadoras de intervenção com indivíduos, grupos e comunidades.





## **CAPÍTULO V – INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL: ABORDAGEM EXPLORATÓRIA**

No presente Capítulo realiza-se a abordagem exploratória da Acção Social nos municípios portugueses, através da apresentação de dados gerais por distrito.

Para a recolha dos dados foi consultado o *Website* da Associação Nacional de Municípios Portugueses, no qual se obteve informação geral dos municípios, por Distrito e Regiões Autónomas, relativa ao número de freguesias por concelho, número de residentes por concelho e os endereços electrónicos de cada um; entre 1 de Julho e 31 de Agosto de 2011, procedeu-se à consulta dos *Website* de todos os municípios sendo que, no período referido, 6,17% não tinha acesso disponível, concentrando-se, assim, a nossa pesquisa, em duzentos e oitenta e oito dos trezentos e oito municípios portugueses, isto é, 93,51% do universo municipal. A procura de informação centrou-se nos seguintes elementos:

- inserção e atribuições da Acção Social na estrutura orgânica municipal;
- áreas de intervenção da Acção Social dos municípios – programas, projectos, actividades.
- documentos financeiros, especificamente as Grandes Opções do Plano<sup>120</sup> de cada município, relativas aos anos de 2008, 2009 e 2010, para conhecimento quer dos orçamentos globais quer dos montantes anuais afectados à Acção Social; em momento posterior, (entre 31 de Agosto e 4 de Setembro de 2011) decidiu-se consultar, também, informação sobre as verbas destinadas à Cultura, para efeitos comparativos, uma vez que se trata de uma área que, tal como a Acção social, também não dispõe de competências específicas descentralizadas pela Administração Central.

Em termos gerais, a disponibilidade de informação através dos *website* encontra-se identificada no Quadro V.1, organizado por distrito.

---

<sup>120</sup> O documento “Grandes Opções do Plano” encontra-se organizado sob o critério “função” em que são destacadas as várias áreas de actividade municipal, como a da “Acção Social” e da “Cultura”.

Quadro V.1 – N° de municípios com website e informação das GOP, por distrito.

Distrito/ Região Autónoma	Número de:				Número de Municípios com GOP no site referentes ao ano de:		
	Municípios	Freguesias	Municípios com Site na Internet	Sites sem acesso no momento da consulta	2008	2009	2010
Aveiro	19	208	19	0	10	11	11
Beja	14	338	14	0	6	9	9
Braga	14	515	14	2	3	5	5
Bragança	12	299	12	0	5	8	7
Castelo Branco	11	160	11	1	3	4	5
Coimbra	17	209	17	1	7	7	9
Évora	14	319	14	0	3	7	10
Faro	16	84	16	0	7	8	8
Guarda	14	336	14	0	4	5	8
Leiria	16	148	16	2	5	5	5
Lisboa	16	226	16	1	9	8	12
Portalegre	15	86	15	2	2	4	4
Porto	18	383	18	3	8	7	6
Santarém	21	193	21	2	11	11	11
Setúbal	13	82	13	0	4	6	8
Viana do Castelo	10	290	10	1	4	4	5
Vila Real	14	268	14	0	1	2	7
Viseu	24	372	24	2	9	6	9
Açores	19	155	18	1	3	4	5
Madeira	11	54	11	1	0	0	0
Totais	308	4725	307	19	104	121	144
Percentagens			99,68	6,17	36%	42%	50%

Da análise do quadro, verifica-se que apenas um município (o da Calheta), na Região Autónoma dos Açores não dispõe de *website*. Ao nível da prestação de informação pública sobre o orçamento e contas, e apesar da Lei das Finanças Locais<sup>121</sup> determinar, através do artigo 49º, que os municípios devem disponibilizar, no respectivo *website*, os mapas resumo das despesas segundo as classificações funcional e os documentos previsionais e de prestação de contas, nem todos os municípios têm as Grandes Opções do Plano (GOP) acessíveis para consulta ou disponibilizam dados anteriores a 2011. Efectivamente, e no caso da rubrica “Acção Social”, não atinge 50% o número de Câmaras Municipais que disponibilizam dados relativos ao ano de 2010 e, quanto aos anos de 2009 e 2008, apenas 42% e 36%, respectivamente, presta informação por esta via.

### **1. Inserção e atribuições da acção social na orgânica municipal**

No âmbito da análise da inserção e das atribuições da Acção Social na estrutura orgânica municipal, deparamo-nos com uma realidade diversificada, quer quanto ao tipo de unidade funcional, quer quanto às áreas a que se encontra associada. Tal facto decorre do tipo e dimensão da autarquia – urbana, semi-urbana, com maior ou menor número de habitantes e de território – e, certamente, nalguns casos, da importância estratégica que se confere à área em matéria de desenvolvimento local.

De duzentos e quarenta municípios (240) que disponibilizam informação sobre a estrutura orgânica, verifica-se que em cerca de oitenta (80) a Acção Social integra uma unidade funcional equivalente a Divisão, em cinquenta e cinco (55) são designados por Serviços de Acção Social e em quarenta e dois (42) são Gabinetes; em sessenta e três municípios (63) a Acção Social está constituída em Sector ou Núcleo e em três (3) municípios em Departamento (Lisboa, Seixal e Tábua). Tais designações estão, sobretudo, relacionadas com o tipo de município, isto é, com o número de habitantes do concelho e a sua capacidade financeira.

Em algumas Câmaras Municipais a Acção Social encontra-se na dependência directa do Presidente (entre outras, Lajes do Pico e Madalena, nos Açores, Penafiel e Castelo de

---

<sup>121</sup> Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro.

Vide); o caso do Porto é único no país, com uma fundação com competências delegadas para a intervenção de âmbito social - a Fundação Porto Social.

A área da Acção Social encontra-se, normalmente, associada a outras áreas de intervenção municipal, a mais comum entre a Acção Social e as áreas da Saúde, da Habitação e da Educação, ou seja, existe uma tendência geral de agregação das diferentes áreas da política social. Não obstante, identifica-se, também, em alguns municípios, a associação à área da Cultura (80%), ao Desporto (70%) e ao Turismo (55%).

Por ser demasiada exaustiva a apresentação das diferentes áreas associadas em cada um dos municípios, optamos por destacar, apenas, os municípios onde se verificam especificidades nesse âmbito. Nessa linha, de notar que em três (3) Municípios (Sardoal, Alcochete e Resende) a Acção Social se encontra agregada aos *Recursos Humanos* e, na Câmara Municipal de Porto Santo, na mesma unidade orgânica da *Promoção e Imagem*. Em Penamacor, existe o *Serviço de Coordenação Administrativa de Acção Social*, em Vila do Porto a Acção Social é um serviço da *Divisão Administrativa e Financeira* e no município da Horta está integrada na *Divisão de Desenvolvimento e Gestão Urbanística*.

Encontram-se, também, especificidades ao nível das denominações das unidades orgânicas em que se insere a Acção Social: em Setúbal (*Divisão de Inclusão Social*), em Amarante (*Divisão de Dinamização Local*), em Bombarral (*Gabinete de Desenvolvimento do Potencial Humano*), em Óbidos (*Centro de Intervenção Social*), em Odivelas (*Gabinete para a Igualdade e Minorias e Gabinete de Coesão e Inovação Social*), em Carraceda de Ansiães (*Gabinete de Apoio ao Município*).

Na mesma linha de Odivelas no que respeita a denominações orgânicas e ao que elas podem traduzir, considera-se de realçar a situação da Câmara de Loures: uma mudança recente na orgânica municipal criou o Departamento de Coesão Social e Habitação, que integra três Divisões: a de Inovação Social e Promoção da Saúde, a de Igualdade e Cidadania e a de Habitação. Analisadas as atribuições das três unidades orgânicas, verifica-se que as problemáticas inerentes a cada uma delas são transversais e, de uma forma geral, também os destinatários da acção podem ser abrangidos por qualquer uma delas. Contudo, existe uma especificidade, quanto ao âmbito e destinatários de duas delas que não podemos deixar de evidenciar: a Divisão de Igualdade e Cidadania tem como competência “dar resposta a

problemáticas sociais relacionadas com a vivência e convivência entre minorias étnicas e religiosas, grupos específicos e populações imigrantes”, considerando-se que, mais do que a situação de vulnerabilidade social destes cidadãos, é uma outra condição especial – pertencer a uma minoria étnica, a uma comunidade religiosa, ser um cidadão estrangeiro ou pertencer a “um grupo específico” - que o constitui em objecto de intervenção; à Divisão de Inovação Social e Promoção da Saúde compete executar “as medidas de política social de apoio às situações/grupos de maior fragilidade socioeconómica ou em risco de exclusão, como sejam crianças e jovens em risco, pessoas com deficiência, idosos e dependentes”, pelo que se julga fazer sentido indagar como se enquadrará a intervenção perante, por exemplo, a problemática das crianças e jovens em risco em que os sujeitos detêm como característica serem imigrantes ou pertencem a uma determinada etnia.

A opção organizacional identificada no parágrafo anterior reforça uma das características apontadas à Acção Social como referido no Capítulo I: a selectividade do seu carácter que, em determinadas condições de exercício, pode estigmatizar duplamente os destinatários, prevalecendo, no quadro da intervenção, não o problema em si mesmo, mas uma característica muito específica do sujeito.

Em matéria de atribuições definidas nas orgânicas municipais, de uma forma geral elas são identificadas – para além do genérico *apoio e prossecução da política municipal no domínio da Acção Social* – por relação quer a grupos específicos, quer a problemáticas sociais, encontrando-se, assim, referências à protecção a famílias, indivíduos e grupos e a problemáticas como a deficiência, envelhecimento, carência económica, carência habitacional, alcoolismo, toxicodependência e outras situações de risco social.

O estudo da realidade social concelhia, a elaboração de diagnósticos sociais e o planeamento de respostas às necessidades identificadas também constam da maioria dos regimentos orgânicos municipais, embora sejam raras as que indiquem a elaboração da Carta Social, principal instrumento de planeamento territorial que se mantém sob responsabilidade da Administração Central.

O funcionamento de equipamentos sociais de apoio à comunidade é outra das vertentes assinaladas em várias orgânicas municipais, embora sejam raras as autarquias que

façam gestão directa dos mesmos, sendo habitual a delegação destas tarefas nas IPSS concelhias, entidades que têm acesso ao financiamento do Estado para o seu funcionamento.

Alguns dos regimentos municipais identificam como suas atribuições não só as problemáticas como a gestão de medidas ou programas definidos pelo Estado que lhes estão associados: é o caso da imigração e da promoção da interculturalidade, sobretudo em municípios urbanos onde as comunidades de imigrantes têm maior expressão, com a referência à gestão da rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes, coordenada pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural; é a situação da problemática das crianças e jovens em risco e a participação municipal na gestão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens; é o caso da problemática da dependência e do apoio ao funcionamento da rede de Cuidados Continuados Integrados e, ainda, da problemática do emprego e da correspondente gestão dos Gabinetes de Inserção Profissional, coordenados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional.

As opções quanto à especificação das atribuições em algumas das orgânicas não deixam de revelar, pois, a ligação às estruturas da Administração Central do Estado, mas também às instituições de solidariedade social e outros actores locais: a maioria identifica a articulação e o trabalho em rede com organismos públicos, com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), com associações locais e, nalguns casos, também com estruturas empresariais.

Nalguns regulamentos municipais é possível identificar a diversidade de tipologias de intervenção e de grupos que podem constituir o alvo da Acção Social municipal. Embora sejam referenciados, em ponto específico deste trabalho, os principais tipos de actuação ou medidas nas diversas áreas de intervenção social local, são evidentes alguns elementos que conformam uma visão atomista da Acção Social:

- apoio à inovação, empreendedorismo e empregabilidade - em que não é possível, pela análise dos tipos de projectos em curso, identificar as medidas que operacionalizam tais intenções, com excepção de acções de formação profissional, a maioria das quais organizadas por entidades que não as Câmaras Municipais e, por isso, o papel da autarquia é de divulgação e encaminhamento;

- apoios a grupos profissionais em virtude da sua função social – como é o caso dos bombeiros e grupos de socorristas;
- transportes para ida ao cemitério;
- bolsas de estudo e transportes escolares pós ensino obrigatório;
- subsídios de funeral;
- apoio à reposição de artes tradicionais;
- alfabetização;
- educação e formação ambiental;
- financiamento da construção de igrejas e capelas mortuárias.

Depreende-se, pois, que a Acção Social é identificada por um conjunto diverso de áreas de actuação, de entidades e grupos beneficiários, o que representa ora formas de resposta efectiva a necessidades dos munícipes, ora mecanismos de distribuição de recursos reveladores do estabelecimento de alianças com sectores da sociedade local que, por um lado, podem produzir efeitos benéficos em outros níveis de intervenção social local, por outro, podem constituir forma de promoção política junto de determinados grupos sociais e, por essa via, uma estratégia para manutenção e legitimação do poder. (Mozzicafreddo *et al*, 1991).

De realçar que, apesar do quadro de competências, a que aludimos no capítulo III, não contemplar a atribuição de subsídios directos a famílias ou indivíduos – competência da Segurança Social – a maioria dos regulamentos municipais faz alusão ao apoio social aos munícipes em situação de maior vulnerabilidade e aos munícipes em situação de carência<sup>122</sup>. Nesse âmbito, existem municípios que dispõem de medidas destinadas a suprir carências económicas, fazendo-o, sobretudo, através da facilitação do acesso a serviços prestados pela autarquia, nomeadamente, isenção de pagamento de tarifas de água e resíduos sólidos, da disponibilização de cabazes alimentares e da comparticipação na aquisição de medicamentos, esta efectuada de forma indirecta, isto é, a comparticipação não é paga ao munícipe mas sim à entidade fornecedora do serviço.

---

<sup>122</sup> Um número considerável de municípios considera como atribuições dos seus serviços de Acção Social o atendimento de casos com encaminhamento para programas de âmbito municipal ou em parceria com a administração central nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social.

Embora a maioria dos regulamentos orgânicos faça referência a atribuições de carácter preventivo, nota-se, de facto, que nos últimos anos, mais do que medidas de natureza preventiva dos problemas, as autarquias têm vindo a aumentar as *respostas de carácter emergencial*, verificando-se a proliferação de lojas sociais (como adiante se verá), de campanhas de recolha de bens – roupas, mobiliário, alimentos - e a parceria em projectos que identificam como grupos alvo os cidadãos em grave situação de carência económica e em risco social, o que pressupõe não só o aumento das situações de vulnerabilidade mas, também, uma menor capacidade de resposta por parte da estrutura formal do Estado com competências neste âmbito.

A própria Associação Nacional de Municípios subscreveu, no final de 2010, a Campanha Nacional para o Direito à Alimentação, patrocinada pelo Presidente da República, tendo como fim o fornecimento de refeições aos indivíduos e famílias carenciadas de alimentação através, essencialmente, da utilização de excedentes alimentares sob a forma de *tickets* refeição ou do levantamento de refeições, nos restaurantes aderentes ao projecto, pelos próprios ou por entidades de solidariedade com a função de os distribuir pelas pessoas pobres. Aos municípios competia identificar os munícipes carenciados e disponibilizar-lhes os *tickets* ou fornecer a listagem das pessoas necessitadas aos restaurantes, podendo, também, delegar tais funções numa IPSS. Da pesquisa efectuada, não foi possível verificar o impacto desta campanha nos municípios, sobretudo, qual o nível de adesão quer de autarquias quer de restaurantes; não tendo sido identificada informação sobre a campanha nos *website* municipais, supõe-se que serão mínimos os efeitos na vida das pessoas em situação de carência.

Observa-se, assim, que quer os regulamentos orgânicos quer os programas de acção dos municípios remetem para uma grande diversidade de campos de intervenção e de problemáticas, combinam intervenção *curativa* e *preventiva*, contemplam a articulação com diferentes agentes locais e com serviços do Estado, assumem como seu propósito o desenvolvimento de respostas que não têm, até à actualidade, expressão no quadro de competências descentralizadas para os municípios.

Pode, pois, inferir-se que os regulamentos orgânicos municipais, reproduzindo a missão e os objectivos da entidade municipal em matéria de apoio às necessidades dos



municípios - e não fazendo, nenhuma delas, menção à dependência de tais atribuições de competências que lhes venham a ser delegadas - constituem um compromisso de acção que, mais do que adstrito ao quadro de competências, depende tanto das prioridades definidas pelos executivos eleitos quanto da capacidade financeira dos municípios.

Acresce que, em muitos municípios, a transposição das atribuições regimentais para o âmbito operativo pouco mais indica do que a cooperação com os serviços da Administração Central do Estado no que concerne a programas ou medidas de âmbito nacional relativamente aos quais as Câmaras Municipais não têm capacidade de decisão nem de gestão: Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos, Contrato Local de Desenvolvimento Social, Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, Programa Porta 65, Programa de Ajuda Alimentar a Carenciados.

Do ponto de vista operacional, constata-se que o compromisso de acção vertido nas orgânicas municipais é concretizado em medidas que tanto podem ter carácter permanente como emergencial, serem da iniciativa directa dos municípios ou do Estado Central mas geridos localmente com o apoio municipal ou, ainda, da iniciativa de instituições de solidariedade com a colaboração e apoio dos municípios e da Administração Central.

Sobre as medidas ou programas de acção de iniciativa municipal ou que, de uma forma geral, requeiram das suas estruturas um maior empenhamento e investimento, tentaremos dar conta no ponto seguinte.

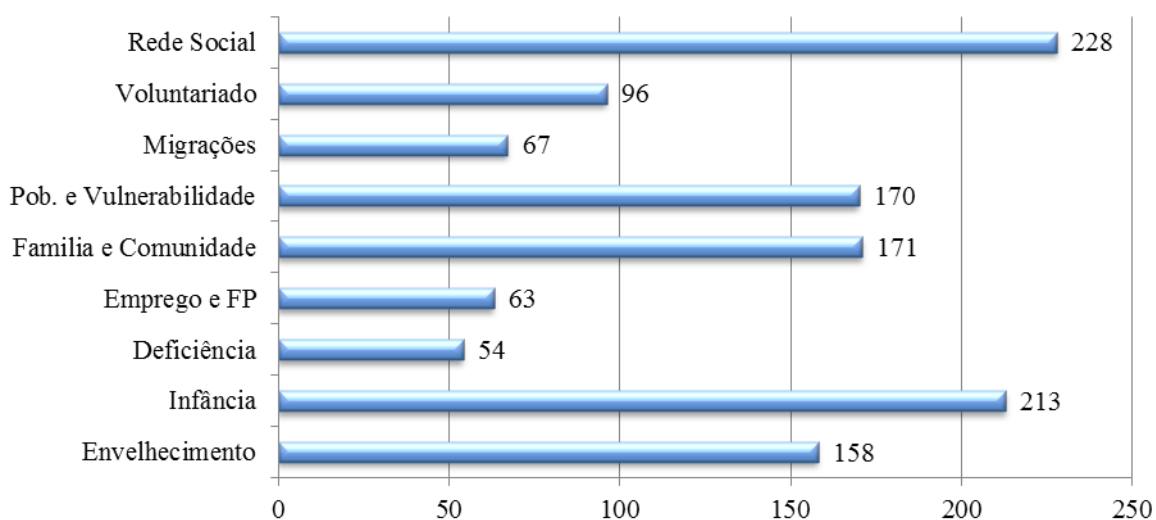
## **2. As áreas de intervenção da Acção Social**

Ao nível da informação disponibilizada por infovia sobre a actividade municipal na área da Acção Social, verifica-se que a mesma abrange domínios diversos de intervenção. Apesar de trinta e dois municípios não divulgarem a Acção Social na internet, mas pressupondo que os que o fazem valorizam a comunicação pública da sua actividade e que cumprem o dever de informação e transparência a que estão obrigados, considera-se que a informação acessível nos seus *website* reflecte, no essencial, a actividade que desenvolvem.

Os dados recolhidos foram organizados por tipo de informação disponível e agrupados o mais similarmente possível de acordo com o critério definido para a pesquisa e

tendo por base o conceito e as dimensões da intervenção da Acção Social: Rede Social, Banco de Voluntariado, Infância, Envelhecimento, Família e Comunidade, Pobreza e Vulnerabilidade, Deficiência, Migrantes, Emprego e Formação. A Figura V.1 apresenta a panorâmica geral das áreas de intervenção divulgadas.

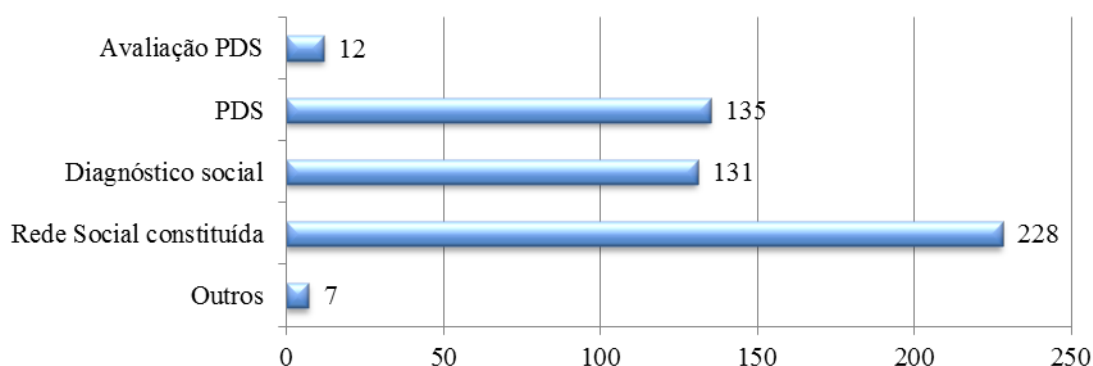
Figura V.1 - Áreas de intervenção no âmbito da Acção Social.



Como se verifica, a *Rede Social* é o programa mais divulgado pelos municípios (duzentos e vinte e oito municípios), seguida da área da Infância (duzentos e treze municípios). Projectos direccionados para o apoio a famílias e à comunidade, assim como na área da pobreza e vulnerabilidade são divulgados por cerca de cento e setenta municípios. A área do envelhecimento é objecto de divulgação por cento e cinquenta e oito Câmaras Municipais.

Os projectos ou tipologias de intervenção identificados nos *website* dos municípios, agrupados por áreas de actuação, são especificados nos gráficos seguintes, dando-nos uma noção aproximada dos tipos de respostas às necessidades sociais proporcionada, dentro de cada área, pelos serviços de Acção Social locais.

Figura V.2 – Rede Social.



Como já afirmado, a Rede Social é o programa mais divulgado pelos municípios, até pelo facto de se tratar de um programa de âmbito nacional criado para organizar e planear a intervenção social local e que foi objecto de apoio particular da Segurança Social na sua implementação. Contudo, os instrumentos de suporte ao funcionamento da Rede – o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) - só estão disponíveis em cerca de cento e trinta *website*. A avaliação da execução do PDS tem uma expressão muito reduzida: pouco mais de vinte Câmaras Municipais a disponibilizam ou, talvez até, a tenham efectuado.

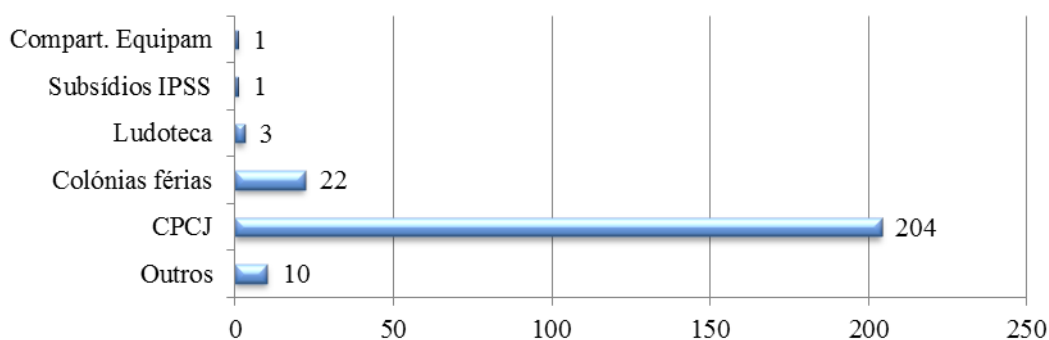
No âmbito da Rede Social encontra-se constituído o Conselho Local de Acção Social (CLAS), estrutura que congrega as entidades públicas e privadas que operam no campo social municipal que, por livre opção e interesse, se disponibilizam a participar na definição e operacionalização das medidas de acção social local. É no âmbito do CLAS que se planeia a intervenção social local e que se estabelecem os compromissos e a articulação entre as entidades, plasmados nos Planos de Desenvolvimento Social (PDS) e articulados com os elementos de diagnóstico concelhios, num processo estratégico “de base territorial como forma de responder à multidimensionalidade dos problemas e à possibilidade de incorporar o conhecimento dos grupos e indivíduos das comunidades locais na concepção, implementação e avaliação das acções” (Henriques, 2002:6).

Verifica-se, contudo, que a maioria dos municípios identifica nos diagnósticos necessidades que não têm correspondência posterior nas acções dos PDS, sobretudo se nos concentrarmos em vertentes relacionadas com a melhoria da cobertura de serviços e equipamentos sociais, com a resposta efectiva às situações de maior fragilidade social como

a problemática dos sem abrigo, da violência doméstica e da inserção e qualificação profissionais de grupos mais vulneráveis da população, especialmente daqueles que são abrangidos pelo Rendimento Social de Inserção (RSI). Trata-se, com efeito, de vertentes de acção particularmente dependentes de programas e de recursos do governo central e que suscitam questionamentos sobre o quadro de atribuições e de competências dos dois níveis do Estado e da efectiva capacidade de governação local, considerada a responsabilidade de coordenação da acção social local atribuída aos municípios em sede de CLAS.

Ao nível da intervenção em áreas específicas, e no caso particular da área da *Infância*, assume preponderância a existência das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), programa de protecção de crianças e jovens com coordenação nacional, operacionalizado localmente. No entanto, apesar de apenas cerca de duzentos municípios divulgarem a sua existência, estão em funcionamento ao nível concelhio trezentas CPCJ, segundo dados da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens, sendo que há, pelo menos, dois municípios – Lisboa e Porto – que têm em funcionamento mais do que uma comissão.

Figura V.3 – N° de municípios e tipo de intervenção na área da *Infância*.



Como se verifica, as restantes dimensões de intervenção na área da infância são residuais, depreendendo-se que uma menor actuação decorre do seu tratamento no âmbito das políticas de Educação, pelo que na Acção Social deveriam permanecer, principalmente, respostas de acolhimento para os grupos etários dos 0-5 anos e projectos de ocupação dos tempos livres. Ora, estando o acolhimento em equipamento assegurado, habitualmente, pelas IPSS, a acção dos municípios centra-se quer no apoio a estas entidades – que se constata ser

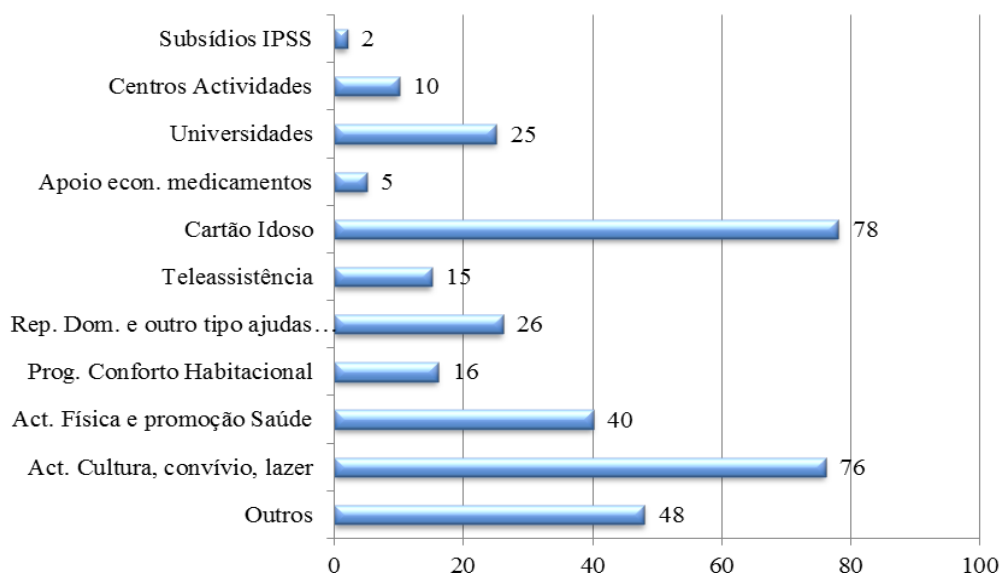
um apoio residual, por via, certamente, de ser a Segurança Social que detém as competências nesse âmbito – quer na organização de actividades de férias e de projectos que respondam a particularidades dos territórios municipais.

Ao nível de projectos dinamizados pelas próprias autarquias, refiram-se alguns pela sua especificidade e pelo fraco nível de replicação que têm noutros municípios do mesmo tipo: a Câmara Municipal de Faro desenvolve um projecto direccionado para crianças e jovens que residem em zonas mais isoladas do concelho ou em comunidades identificadas como mais vulneráveis à exclusão social (Projecto C@minet – Multimédia sobre Rodas), a de Ponta Delgada uma Ludoteca Itinerante; o município de Vizela, numa área geográfica onde se produziu e desenvolveu, ao longo de décadas, o fenómeno do trabalho infantil, tem a decorrer um projecto de âmbito concelhio que integra entidades e actividades variadas visando a diminuição do insucesso escolar e abandono precoce do sistema de ensino, tendo como fim último a prevenção do trabalho infantil.

A área do *Envelhecimento* é uma das que mais atenção e investimento suscita por parte dos municípios. Sendo uma realidade o envelhecimento do país, verifica-se que qualquer que seja o tipo de município - mais ou menos envelhecido, do litoral ou do interior - as medidas destinadas à população idosa são as que sobressaem no conjunto da actividade municipal em matéria de Acção Social. Se bem que, neste domínio, apenas cento e cinquenta e nove municípios disponham de informação *on-line*, o facto é que será rara a câmara municipal que não organiza anualmente uma actividade dirigida aos munícipes mais velhos, sendo habituais as comemorações do Dia do Idoso, no mês de Outubro, e a realização de, pelo menos, um passeio anual para a população sénior.

Na verdade, e como se verifica na

Figura V.4, a vertente da cultura, convívio e lazer sobressai no conjunto da intervenção municipal dirigida às pessoas idosas, só tendo correspondência com o Cartão do Idoso destinado a facultar o acesso em condições económicas mais vantajosas a bens e serviços municipais e do comércio local. De notar, também, na área da cultura e formação ao longo da vida, o surgimento das universidades seniores, de iniciativa municipal ou de grupos de cidadãos em cooperação com as autarquias e, ainda, a participação dos municípios em projectos de formação em informática e internet.

Figura V.4 – Nº de municípios e tipo de intervenção na área do *Envelhecimento*

O gráfico revela, ainda, o investimento de alguns municípios em projectos de actividade física e promoção da saúde e os de manutenção das pessoas idosas no seu meio habitual de vida: para além do Programa Conforto Habitacional para Idosos (PCHI), já identificado no Capítulo III, e de que beneficiam, sobretudo, pessoas idosas de municípios do interior do país, merecem destaque os serviços de teleassistência domiciliária (quinze) e o apoio no domicílio numa vertente diferente dos Serviços de Apoio Domiciliário, consistindo na realização de pequenas reparações nos domicílios, entrega de medicamentos e de compras de bens essenciais.

No domínio das ajudas no domicílio são identificadas, ainda, mas com uma fraca expressão (Amadora, Ferreira do Alentejo, Alcútem) parcerias entre municípios e IPSS para fornecimento de refeições em fins de semana e feriados, a idosos isolados; trata-se de um serviço extremamente importante mas não tão disponibilizado quanto necessário dado que as entidades prestadoras do serviço, as IPSS, nem sempre estão abertas a assumir custos acrescidos que não tenham a garantia da comparticipação por parte da Segurança Social ou da autarquia.

O transporte de pessoas idosas das freguesias rurais para as sedes de concelho, para fins de lazer, compras ou até para consultas médicas também tem uma fraca expressão,

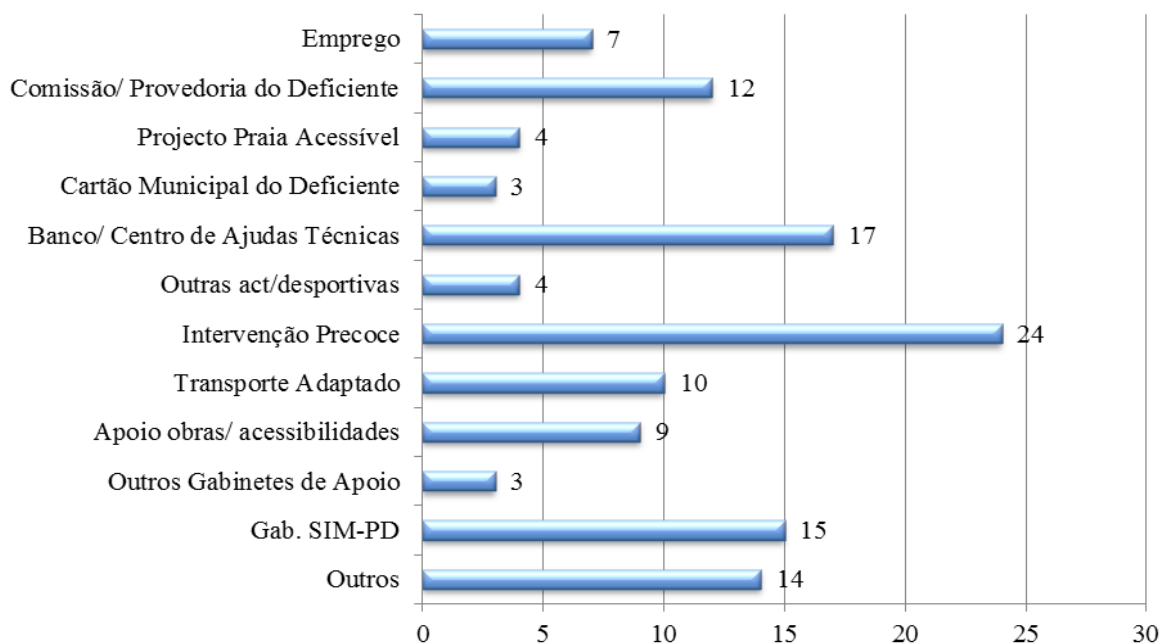
havendo, apenas, três municípios que divulgam a prestação de tal serviço: Alcochete, Alcoutim e, em Trás os Montes, Ribeira de Pena. Em Alpiarça a autarquia assegura, uma vez por semana, transporte para ida ao cemitério.

A intervenção autárquica em matéria de carência económica para aquisição de medicamentos também é rara: são cinco os municípios que divulgam esta vertente interventiva – Oeiras, Batalha, Castro Verde, Barrancos e Castelo de Paiva.

Ao nível do atendimento directo a pessoas idosas, são oito os municípios que têm em funcionamento gabinetes de apoio (Baião, Abrantes, Sardoal, Santa Maria da Feira, Odivelas, Loures, Óbidos e Funchal) e dez os que gerem centros de actividades para os mais velhos, entre os quais, Caminha, Sines, Sesimbra, Grândola, Rio Maior, Entroncamento, Beja e Albufeira.

No que diz respeito a estruturas de protecção ou de participação das pessoas idosas, consubstanciadas em Comissões de Protecção ou em Conselhos Municipais do Idoso, encontramos sete municípios com trabalho nestas áreas: Braga, Vale de Cambra, Almodôvar, Oliveira de Azeméis, Trofa, Vila Franca de Xira e Sesimbra. Em três câmaras municipais funciona, também, uma linha telefónica específica de atendimento ao cidadão idoso (Tábua, Odemira e Gavião).

Na área da *Deficiência*, apenas cinquenta municípios divulgam acção específica, sobressaindo aquelas que participam em projectos, em parceria, no âmbito da intervenção precoce (vinte e quatro municípios) e na disponibilização de ajudas técnicas (dezassete); os gabinetes de atendimento a pessoas com deficiência e seus familiares – Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD) ou outros - são geridos, no total, por dezoito municípios.

Figura V.5 – Nº de municípios e tipo de intervenção na área da *Deficiência*.

Apesar da importância que as áreas da mobilidade e acessibilidades detêm ao nível da promoção da inclusão social das pessoas com deficiência, são em número reduzido os municípios que investem neste âmbito: apenas dez possuem sistema de transporte adaptado e nove apoiam a realização de obras de adaptação de casas ou de melhoria das acessibilidades. Com intervenção nas duas vertentes encontram-se os municípios de Cascais, Lisboa, Oeiras e Seixal; no campo das acessibilidades, Évora tem em funcionamento um Grupo Interdisciplinar para a Cidade Adaptada e Portimão tem vindo a colocar na cidade sanitários públicos adaptados.

A promoção da inclusão através do acesso ao emprego, mesmo que protegido, consta da actuação de seis municípios, entre eles os de Portel, Azambuja, Setúbal e Lisboa. O apoio no âmbito dos tempos livres e lazer, que se traduz, essencialmente, na organização de programas de acesso às praias e actividades desportivas adaptadas, é assegurado por oito municípios, entre os quais, Albufeira, Portimão, Sintra, Batalha, Vila do Conde e Arganil.

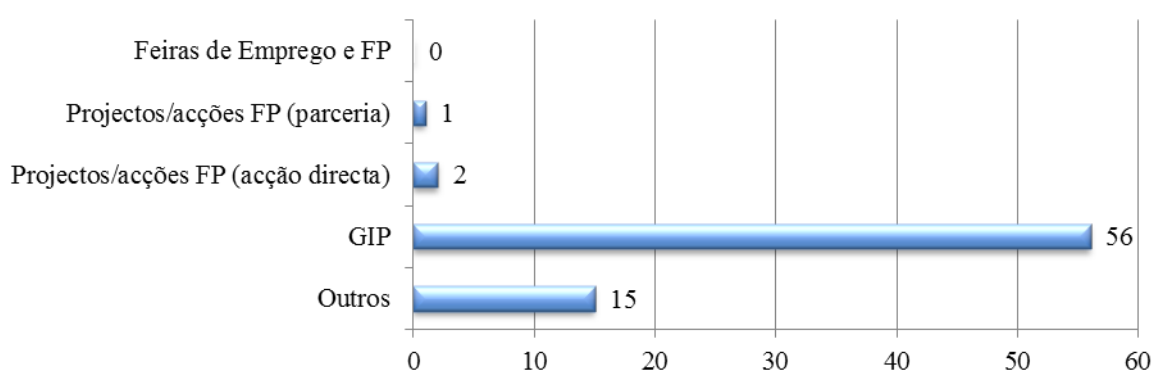
Tal como na área do envelhecimento, em dez concelhos funcionam estruturas de defesa e de participação das pessoas com deficiência, com denominações diversas: Conselho Municipal do Deficiente, Fórum Municipal das Pessoas com Deficiência, Provedoria ou Provedor das Pessoas com Deficiência. Em matéria de apoios económicos encontramos



apenas Mértola que comparticipa em 25% dos valores das mensalidades em lar e centro de actividades ocupacionais.

No que diz respeito à área do *Emprego e Formação Profissional*, os 63 municípios que disponibilizam informação referem, essencialmente, os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), estruturas coordenadas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Figura V.6 – N° de municípios e tipo de intervenção na área do *Emprego e Formação Profissional*.



Noutras vertentes desta área, a intervenção é praticamente inexistente, apesar da existência de fundos estruturais específicos para a qualificação profissional através do FSE, pelo que seria de esperar que, pelo menos através de projectos desenvolvidos em parceria - e dado que a maioria dos diagnósticos sociais concelhios efectuados em sede de Rede Social apontam para o problema das baixas qualificações escolares e profissionais – os municípios tivessem uma actividade mais visível. A excepção reside na existência das únicas empresas municipais na área social que, curiosamente, são na vertente da formação profissional e nos seguintes concelhos: Felgueiras, Ovar, Cinfães, Sernancelhe, Mealhada, Rio Maior e Amadora<sup>123</sup>.

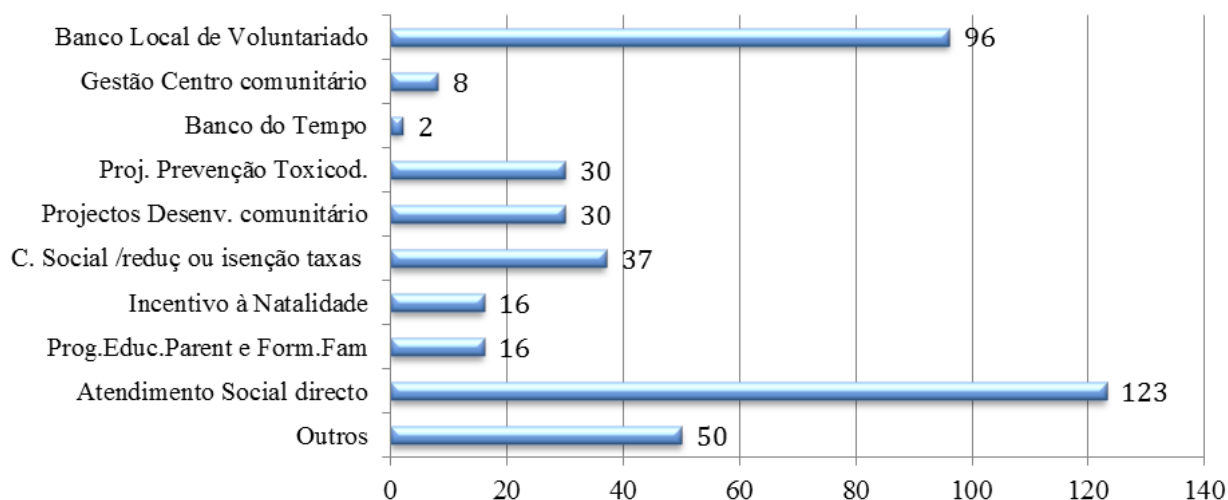
No âmbito da recolha de dados efectuada e no que diz respeito ao apoio ao emprego, só a Câmara Municipal de Portel informa sobre um projecto – Laboratório de Ideias – inserido na Iniciativa Comunitária Equal, visando a facilitação do acesso à criação de

<sup>123</sup> Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010, elaborado pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

empresas e de auto-emprego. Alguns municípios têm em funcionamento gabinetes de apoio ao emprego enquanto estruturas de iniciativa própria: em Alfândega da Fé, o Gabinete de Apoio à Criação de Emprego e do Empreendedor, em Vinhais o Gabinete de Empregabilidade, no Fundão o Gabinete de Igualdade de Oportunidades e Cidadania que gere uma bolsa de emprego e de formação, em Vila Velha de Ródão o Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento e Empreendedorismo e, em Santa Maria da Feira, encontra-se constituída uma Agência em Prol do Emprego.

A intervenção municipal em prol das *famílias* e relacionada com o bem estar da *comunidade* é divulgada em cento e vinte e três *website* de câmaras municipais e insere-se tal intervenção, essencialmente, nas vertentes identificadas no gráfico seguinte.

Figura V.7 – Nº de municípios e tipo de intervenção na área da *Família e Comunidade*.



Em quase todas as Câmaras Municipais está contemplado o atendimento social directo à população, sendo a função primeira dos municípios, reveladora, por um lado, de que assumem o seu papel de escuta dos problemas e anseios dos munícipes, por outro, de que são privilegiadas formas de intervenção individualizadas que estarão, certamente, ligadas à pressão das situações de fragilidade social motivadas pela alterações ao nível dos suportes tradicionais de socialização (Castel, 2005) e redução dos mecanismos públicos de protecção social.

Não tendo, certamente, a resposta a toda a variedade de situações que lhes são apresentadas, é na vertente do atendimento social que mais se requer, da parte dos técnicos, não só o conhecimento dos recursos nacionais e concelhios para fazer face às necessidades dos munícipes, como a existência de articulação entre as diversas entidades que intervêm no campo social. É, ainda, uma instância privilegiada para a identificação das necessidades da população que deve servir para orientar a definição das políticas municipais, revelando a informação recolhida, contudo, existir uma considerável variedade de medidas de intervenção, sem que se encontre, nesta vertente, um padrão de actuação adoptado pelos municípios.

De facto, com excepção dos projectos de prevenção das toxicodependências – que são operacionalizados sob a forma de parcerias e co-financiados pela Administração Central – e da modalidade dos cartões sociais que proporcionam às famílias a redução em taxas municipais, quase não têm expressão as restantes medidas identificadas. Não podemos, porém, deixar de fazer referência a uma tipologia de medidas com alguma expressão em territórios mais envelhecidos e onde se regista o fenómeno da desertificação populacional: os incentivos à natalidade, maternidade e fixação de jovens casais, que revestem o carácter de subsídio financeiro ou apoio em espécie, nomeadamente, em vales de compras em estabelecimentos do concelho.

Em alguns dos municípios o apoio à natalidade é concretizado através de comparticipação financeira de despesas realizadas com os recém-nascidos e despesas com creche e infantário. Os dados recolhidos informam que dispõem de medidas específicas de apoio à natalidade e maternidade os municípios de Elvas, Mora, Alandroal, Mértola, Barrancos, Almodôvar, Vila do Bispo, Vila de Rei, Gavião, Terras de Bouro, Paredes de Coura, Boticas, Murça, Ribeira de Pena, Figueira de Castelo Rodrigo, Manteigas, Pampilhosa da Serra, Miranda do Corvo, Mação e Oliveira de Azeméis.

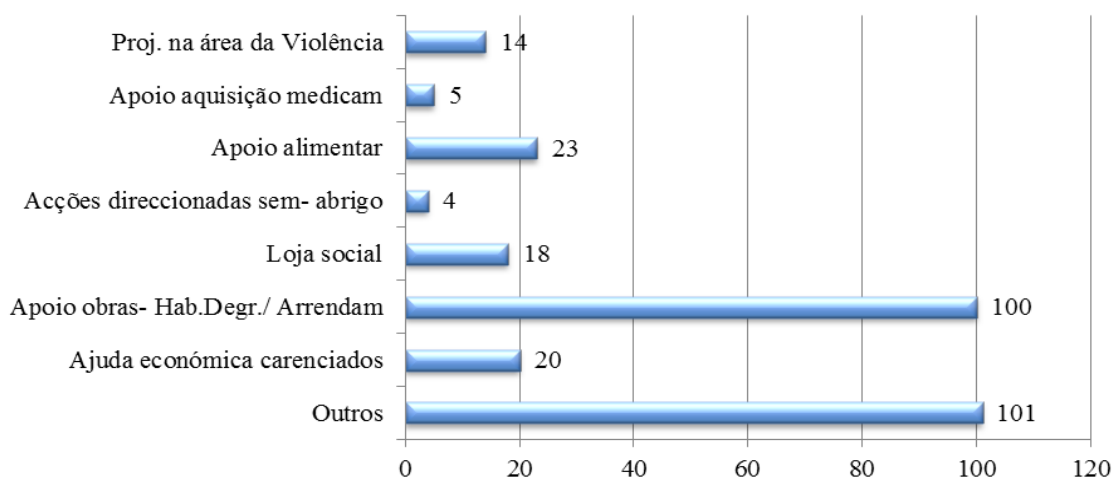
A variedade de tipos de projectos e modalidades de intervenção encontrada na área da família e comunidade levou à necessidade de as agrupar no item “outros”. Efectivamente, encontramos desde unidades móveis de apoio que realizam, nas diversas localidades dos concelhos, atendimento nas áreas da acção social, saúde e administração camarária numa linha de proximidade aos munícipes (Miranda do Corvo e Figueiró dos Vinhos), a cedência

de terrenos para auto-construção e de materiais para reparação de habitações (Vila Real de Santo António) e, ainda, Gabinetes para a Igualdade (Gondomar, Santo Tirso, Trofa, ) e um projecto de horta comunitária (S. Brás de Alportel).

No que diz respeito às situações *pobreza* e de maior *vulnerabilidade social*, a acção municipal faz-se notar, sobretudo, no apoio a famílias com fracos recursos na realização de obras em habitações degradadas ou no apoio ao arrendamento (identificados cerca de 100 municípios) e, com uma expressão menor, no apoio alimentar (cerca de 25 municípios, com projectos em parceria com IPSS e Misericórdias).

De realçar, ainda, a gestão de *lojas sociais*, espaços que têm vindo a ser criados com o fim de disponibilizar às pessoas mais carenciadas roupas, calçado, materiais de higiene e, por vezes, mobiliário; trata-se de um tipo de resposta que tem vindo a crescer e que representa, por um lado, o aumento de pessoas com dificuldades em aceder a bens básicos, por outro, o trabalho em parceria que se vai organizando localmente uma vez que a maioria destas lojas resultam do esforço conjunto do município e de uma ou mais entidades locais.

Figura V.8 – Nº de municípios e tipo de intervenção na área da *Pobreza e Vulnerabilidade*.



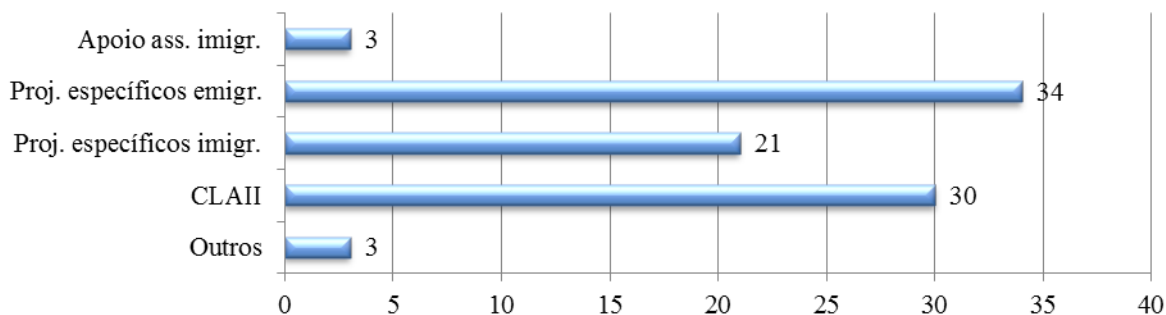
Tal como na área da família e comunidade, também face à problemática da pobreza e vulnerabilidade encontramos uma grande diversidade de tipos de intervenção, pelo que o indicador “outros” assume forte expressão no gráfico em análise. Consideram-se neste item os serviços de Emergência Social para resposta imediata a situações de maior vulnerabilidade social (Fundão, Ovar, Arraiolos, Lagoa, Portimão, Oeiras), campanha de recolha de bens e armazém social gerido pela equipa do Fundão e por voluntários, o projecto

SOS Município de Tábua, o refeitório social para pessoas em situação de extrema pobreza resultante de parceria entre a Câmara Municipal de Loulé, o Centro Paroquial e a Santa Casa da Misericórdia de Loulé, o apoio em géneros alimentares para doentes crónicos quando “as suas condições mínimas de sobrevivência estejam em causa” (Ansião), curso de alfabetização promovido pela Câmara Municipal do Funchal, a disponibilização de Guias de Recursos Sociais Locais, linha telefónica de assistência e informação em momento de dificuldade (Ponte de Lima), projectos dirigidos a grupos em situação de exclusão social (Aveiro, Amadora, Cuba, Vieira do Minho, Góis, Monchique, Vila Franca de Xira, Moita, Horta), transporte social gratuito, uma vez por semana, destinado às populações isoladas (Alcoutim), actividades culturais e recreativas dirigidas a famílias socialmente mais vulneráveis (Montijo).

A intervenção no âmbito das pessoas sem-abrigo é referenciada, por Lisboa (Plano Cidade Para a Pessoa Sem Abrigo), Almada, Setúbal, Coimbra, Sesimbra, Santarém e Seia. A problemática da violência doméstica merece a atenção e a intervenção de vários municípios, consequência da pública visibilidade que o fenómeno tem conhecido: os municípios de Caminha, Tavira, Arcos de Valdevez, Amadora, Pombal, Cascais, Lourinhã, Odivelas e Montijo possuem ou gabinetes de apoio ou projectos neste âmbito e a Câmara de Sines indica ter em funcionamento uma casa-abrigo para vítimas de violência doméstica.

Na área das Migrações, a actividade municipal centra-se, fundamentalmente, no funcionamento dos Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII) e de projectos específicos direccionados quer para imigrantes, quer para emigrantes. Recorde-se que os CLAI e os projectos na área da imigração são apoiados – e co-financiados, no caso destes últimos – pelo Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.

Quanto ao apoio às populações emigrantes, a maioria estão centrados em municípios do Norte e Centro do País, com incidência nas regiões do Minho, Douro e Trás-os-Montes e Beiras; nas restantes zonas, só Albufeira, Lagoa e Sobral de Monte Agraço identificam projectos neste âmbito.

Figura V.9 – Nº de municípios e tipo de intervenção com *Populações Migrantes*

Comunidades Migrantes e Loures um Serviço de Mediação Intercultural que funciona como espaço de aconselhamento e de promoção da comunicação intercultural; em Sintra, o Projecto Casa Amiga, destinado ao apoio a doentes estrangeiros e acompanhantes, resultante de protocolo com Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e o Instituto de Segurança Social.

### 3. O financiamento da Acção Social municipal

Como mencionado na introdução deste Capítulo, para a análise da vertente orçamental, optou-se por consulta do documento “Grandes Opções do Plano” (GOP) concretamente, a relação entre o Financiamento Definido/ Total, o Financiamento Definido/ Acção Social, por ser o documento que mostra de forma clarividente as Funções Sociais das autarquias e as verbas afectas a cada uma delas no que diz respeito a despesas correntes e de capital. Por uma questão de comparação dos dados, quando as GOP não se encontram disponíveis não é considerado esse município, mesmo que o Plano Plurianual de Investimento ou o Orçamento se encontrem *online*.

No quadro seguinte são apresentados os valores globais por Distrito e Região Autónoma no que se refere às verbas destinadas à “Acção Social”, havendo dados de cento e sessenta e dois municípios pelo menos relativamente a um dos anos em análise. Ressalve-se, porém, a necessidade de cautela na interpretação dos dados, uma vez que apenas cerca de 50% (cento e quarenta e quatro) dos duzentos e oitenta e oito Municípios com site acessível disponibilizam as GOP referentes ao ano de 2010 e, quanto aos anos de 2009 e 2008, só 42% e 36%, respectivamente, têm a informação *on-line*. Por outro lado, confrontamo-nos com o

problema de esses municípios poderem não ser cem por cento coincidentes, isto é, as entidades que prestam informação sobre o ano de 2010 podem não ser exactamente as mesmas que disponibilizam em 2008 ou 2009; por esse motivo, as comparações entre médias distritais no período em análise não serão mais do que um mero indicativo geral.

Quadro V.2 – Verbas destinadas à Acção Social nas GOP.

Distrito/ Região Autónoma	Valor Total em GOP nos Municípios			Valor em GOP destinada a “Acção Social”					
	2008	2009	2010	2008	%	2009	%	2010	%
AVEIRO	281.972.365,92	281.824.240,42	239.952.155,12	2.704.473,00	0,96	3.393.295,00	1,20	3.797.233,00	1,58
BEJA	60.051.723,00	92.784.091,00	95.568.407,00	1.234.900,00	2,06	1.764.822,00	1,90	2.341.012,00	2,45
BRAGA	37.596.994,00	86.764.994,00	92.763.450,00	1.528.750,00	4,07	3.081.600,00	3,55	3.282.705,00	3,54
BRAGANÇA	59.503.258,15	95.008.328,80	67.315.858,73	787.793,00	1,32	1.054.188,30	1,11	1.582.806,44	2,35
C. BRANCO	22.703.620,00	85.209.013,00	47.856.002,56	335.300,00	1,48	248.000,00	0,29	1.694.735,00	3,54
COIMBRA	134.192.976,00	201.438.027,00	233.363.323,00	1.274.854,00	0,95	1.884.468,00	0,94	2.632.742,00	1,13
ÉVORA	20.896.485,00	99.617.336,52	119.762.103,14	427.020,00	2,04	2.901.587,00	2,91	3.234.789,59	2,70
FARO	289.012.098,00	471.862.152,00	393.825.966,00	7.080.133,00	2,45	11.413.865,00	2,42	12.398.592,00	3,15
GUARDA	72.563.433,00	93.959.256,86	169.358.883,46	1.577.843,00	2,17	2.258.826,00	2,40	3.735.051,00	2,21
LEIRIA	148.550.354,24	141.307.082,00	159.843.870,00	1.580.180,00	1,06	1.314.600,00	0,93	3.246.750,00	2,03
LISBOA	1.063.341.776,60	1.203.556.539,32	828.129.834,61	16.931.653,69	1,59	19.755.244,63	1,64	23.444.195,14	2,83
PORTALEGRE	10.743.404,00	52.392.039,40	36.058.439,00	709.426,00	6,60	2.970.222,11	5,67	2.677.655,00	7,43
PORTO	575.028.474,59	582.807.464,46	506.933.021,00	9.711.927,75	1,69	13.437.729,93	2,31	10.329.863,00	2,04
SANTARÉM	358.061.099,00	480.878.788,00	499.626.213,11	3.460.328,00	0,97	3.880.500,00	0,81	9.267.861,65	1,85
SETUBAL	140.856.723,00	195.598.149,00	297.979.037,87	2.321.337,00	1,65	5.603.946,00	2,87	6.891.959,19	2,31
V. DO CASTELO	99.458.751,37	101.729.525,00	124.681.352,00	1.037.800,00	1,04	1.493.000,00	1,47	2.485.977,50	1,99
VILA REAL	7.809.900,00	20.962.814,00	150.940.981,99	123.400,00	1,58	313.650,00	1,50	4.052.276,60	2,68
VISEU	108.489.184,00	108.775.128,00	134.332.059,00	1.428.042,81	1,32	1.205.100,00	1,11	2.001.000,00	1,49
AÇORES	37.549.950,00	36.186.178,00	52.713.796,00	328.742,00	0,88	877.391,00	2,42	598.056,00	1,13
MADEIRA	Nenhum dos Municípios da RA disponibiliza as GOP de 2008, 2009 ou 2010.								
TOTAL GERAL	3.528.382.569,87	4.432.661.146,78	4.251.004.753,59	54.583.903,25	1,55	78.852.034,97	1,78	99.695.260,11	2,35

Fontes: (1) Site da Associação Nacional de Municípios Portugueses consultada em [www.anmp.pt](http://www.anmp.pt) em 1 de Julho de 2011; (2) Sites dos Municípios citados na coluna "Web" consultados entre 1 de Julho e 31 de Agosto de 2011; (3) Sites dos Municípios citados na coluna "Web" consultados entre 1 de Julho e 31 de Agosto de 2011, sendo considerados os valor em GOP (Financiamento Definido: Total e Acção Social). Por uma questão de comparação dos dados, quando as GOP não se encontram disponíveis não é contabilizado nenhum valor (ND), mesmo existindo o PPI ou o orçamento.



Assim, em termos genéricos, em 2008, os Municípios disponibilizavam 1,55% do seu orçamento para o desenvolvimento de projectos e serviços na área da Acção Social. Em 2009, esta percentagem subiu para 1,78% e em, 2010, voltou a ter um acréscimo, fixando-se em 2,35%.

Não sendo possível a apresentação dos dados disponibilizados por todos os municípios dada a sua extensão, faremos uma leitura geral por distrito dando relevância aos municípios que sobressaem – positiva ou negativamente – da média geral em termos de grau de afectação de recursos financeiros à área da Acção Social.

No distrito de Aveiro, cuja média de investimento no triénio rondou 1,25%, há um município que merece destaque pelo nível de investimentos muito acima da média nacional: S. João da Madeira, que regista investimentos em Acção Social na ordem de 4%, 4,3% e 6%; o único que, no distrito, se lhe aproxima é o de Arouca que, em 2010 afectou cerca de 2,8% do orçamento à mesma função.

O distrito de Beja, com verbas afectas à Acção Social na ordem dos 2,14%, integra três municípios que realizam investimento acima da média e sem oscilações consideráveis entre os anos: Cuba, Mértola e Ourique despendem anualmente cerca de 3,4%. Já Almodôvar, após ter canalizado para a Acção Social cerca de 2,7 % do orçamento de 2008, foi decrescendo até 2010, ano em que o investimento não atingiu os 2%; em sentido contrário encontra-se Barrancos, que despendeu cerca de 5,7% em 2010, contra 0,85% e 0,14% em 2008 e 2009, respectivamente.

No distrito de Braga, Guimarães é o município que mais investe e de forma mais constante: 5,17% em 2008, 6,51% em 2009 e 6,93% em 2010; Póvoa de Lanhoso é aquele em que mais tem crescido a dotação para a Acção Social: 1,44% em 2008, 3,53 em 2009 e 6,05 em 2010; Fafe, que gastou 4,27% do orçamento em 2009, diminuiu em 2010 para 2,55%. O distrito de Braga apresenta, no triénio, uma média de investimento de cerca de 3,72%, dados relativos a cinco dos catorze municípios que o compõem.

O município de Bragança é o que, no distrito com o mesmo nome, mais aumentou percentualmente o seu investimento entre os anos de 2009 e 2010: de menos de 1% passou para quase 5%; com dinâmica idêntica apresenta-se Carraceda de Ansiães, que passou de 0,98% em 2009 para 3,91% em 2010. Moncorvo é dos municípios que, a nível nacional,

afecta mais verbas à Acção Social: mais de 8% em 2008 e 2009 e 5,23% em 2010. É no distrito de Bragança que encontramos, também, as dotações mais baixas: Mirandela e Vimioso despendem, em média, cerca de 0,2% do orçamento anual municipal.

Também no distrito de Castelo Branco se encontram dois dos municípios que, a nível nacional, canalizam verbas mais elevadas para a Acção Social: Idanha a Nova apresenta percentagens, em 2010, da ordem dos 10% e Vila de Rei, no triénio em análise, afectou 4,15%, 4,35% e 5,66%. Mas é também neste distrito que identificamos um município cuja verba destinada à Acção Social é irrisória: o Fundão, com uma afectação de 0,03% em 2009. Orçamentos diminutos para esta área social são, também, os de Penamacor e Proença a Nova em 2009 e 2010, com percentagens que rondam os 0,3%.

Paradigmática é a situação no distrito de Coimbra: a média dos dez concelhos em que foi possível obter informação só atinge 1% em 2010 (1,13%) e municípios como a Figueira da Foz despenderam em 2008, 2009 e 2010 apenas 0,15%, 0,22% e 0,47%, respectivamente. O município de Góis foi o que registou maior diminuição entre 2008 e 2010, passando de 5,62% para 1,55%, enquanto que Tábua investe uma percentagem constante e acima da média do distrito (cerca de 2,3%).

Arraiolos e Estremoz são os municípios de Évora com investimento mais elevado nos anos de 2009 e 2010, despendendo Arraiolos, 4,55% e 6,49%, e Estremoz 8,79% e 5,92%. O município de Mourão afectou, em 2010, 6,64% do seu orçamento à Acção Social, mas foi Vila Viçosa o mais forte neste âmbito, com quase 10% do orçamento global da autarquia destinado à área social.

Ao nível nacional, e de acordo com a informação disponível, são os municípios de Vila do Bispo e de Monchique, no distrito de Faro, os que indicam um maior crescimento do investimento financeiro na área: Vila do Bispo passou de cerca de 5,5% em 2008 para 17,9% em 2009 e 20,5% em 2010. Monchique afectou, em 2010, 15,73% e S. Brás de Alportel, também neste distrito, indica verbas expressivas tanto em 2009 como em 2010, se comparadas com as médias nacionais apuradas (4,7% e 6,35%).

No distrito da Guarda, os municípios de Celorico da Beira e Sabugal são os que apresentam um menor investimento, tendo este, inclusivamente, vindo a diminuir: de mais de 1% em 2008, gastaram em 2010 0,4 e 0,38%, respectivamente. No entanto, encontramos

neste distrito municípios com uma forte afectação de verbas à Acção Social: Almeida (6,54% em 2009 e 4,77% em 2010), Figueira de Castelo Rodrigo (7,15% em 2010) e Trancoso 6,35%, e, 2010). Vila Nova de Foz Côa, que em 2009 afectou 3,3% à Acção Social diminuiu em 2010 para 2,34%.

No distrito de Leiria destaque para Caldas da Rainha com um orçamento destinado à Acção Social, em 2010, de cerca de 5%, bem como Pombal, cujas percentagens têm vindo a aumentar (1,28% em 2008 e 3,64% em 2010).

Dos dezasseis municípios do distrito de Lisboa encontra-se informação financeira nos website de treze relativamente ao ano de 2010. Sobre os três anos em análise, em que apenas sete disponibilizam dados, estes indicam que é na Amadora e em Loures que o investimento tem vindo a crescer de forma visível: a Amadora passou de uma percentagem de 1,64% em 2008 para 3,36% em 2010 e, no mesmo período, Loures de 0,24% para 3,11% em 2010. Oeiras é o município em que a afectação de verbas não sofre alterações substantivas no período em análise, embora registe diminuição em 2009, (2,31% - 1,97% - 2,30%); Cascais e Torres Vedras, que disponibilizam informação apenas sobre 2010, apresentam 5,58% e 4,31% do orçamento como verba para a Acção Social, respectivamente.

No distrito de Portalegre, de que dispomos de informação relativa a quatro municípios, Crato é aquele que regista maior disparidade entre os anos em análise: de um valor equivalente a 10,5% em 2009, passou para 3,46 em 2010; Elvas e Monforte, apesar de pesos diferentes, afectaram à Acção Social valores superiores à média nacional: Monforte, em 2010, quase 3,4% e Elvas 11,6% em 2009 e 8,2% em 2010.

Matosinhos é o município do distrito do Porto que mais investe e de forma mais constante: 5,1% - 6,1% - 4,7%<sup>124</sup>; Amarante não atinge sequer 0,5% e Gaia só em 2009 despendeu mais de 1%. Neste distrito, para além de Matosinhos, só Paredes apresenta valores acima da média nacional, embora tenha diminuído para metade o nível do investimento entre 2008 e 2010 (de 6,1% para cerca de 3% ).

Os municípios de Almeirim, Benavente e Coruche e Salvaterra de Magos têm vindo a aumentar a percentagem de verbas na área da Acção Social; entre 2008 e 2009, Almeirim

---

<sup>124</sup> O estudo de Fernando Ruivo “Poder Local e Exclusão Social” (Ruivo, 2000) já dava conta de uma *participação activa* do município em matéria de intervenção no combate à exclusão social, em contraponto com Setúbal.

passou de um investimento de 3,3% para 6,9%, Benavente de menos de 1% para cerca de 4,6%, e Coruche de 0,15% para 3,1% e Salvaterra de 0,76% para 2,5%. Porém, no distrito de Santarém, Tomar foi o município com a afectação mais elevada em 2010, tendo ultrapassado os 11% e a Chamusca aquele em que a quebra foi maior: de 5,54% em 2008 desceu para 3,4% em 2010.

No distrito de Setúbal sobressai Alcácer do Sal que, em 2009 e 2010, destinou cerca de 6,8% e 7,1% do seu orçamento à Acção Social; Almada e Seixal encontram-se acima da média nacional nos anos de 2010, com 3,44% e 2,81%, sendo Alcochete e Palmela os que menos investem nesta área – menos de 1%, com Palmela a ficar abaixo dos 0,3% em 2009 e 2010.

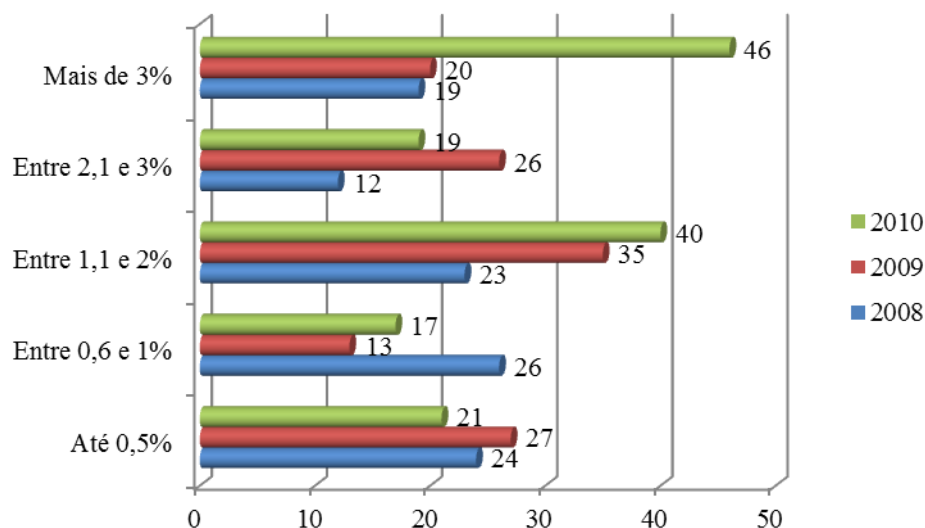
Em 2010, Monção afectou mais de 3% à Acção Social; e, dos restantes municípios do distrito de Viana do Castelo de que dispomos de informação, só Vila Nova de Cerveira e Paredes de Coura investiram verbas superiores a 2% no mesmo ano.

No distrito de Vila Real encontram-se acima do nível médio de investimento, no ano de 2010, os municípios de Boticas (3%) e de Vila Pouca de Aguiar (6%).

Viseu é o distrito em que só foi possível obter informação relativa ao ano de 2008 e 2010 em 9 dos 24 municípios. São dignos de nota Resende, que em 2008 afectou 4,43%, e S. João da Pesqueira, com 3,7%, 5,3% e 4,9% no período dos três anos; em posição oposta, encontram-se S. Pedro do Sul (0,06%, 0,07% e 0,58%) e Vouzela com cerca de 0,5% em 2010.

Tal como com Viseu, também na Região Autónoma dos Açores só conseguimos obter informação sobre um reduzido número de municípios (cinco de dezanove). O município de Nordeste indica percentagens de afectação nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2008 de 3,1% mas, em 2010, o valor não chegou a 1,3%. Também o município do Corvo indica uma diminuição do investimento entre 2009 e 2010, de 3,12% para 1,36%.

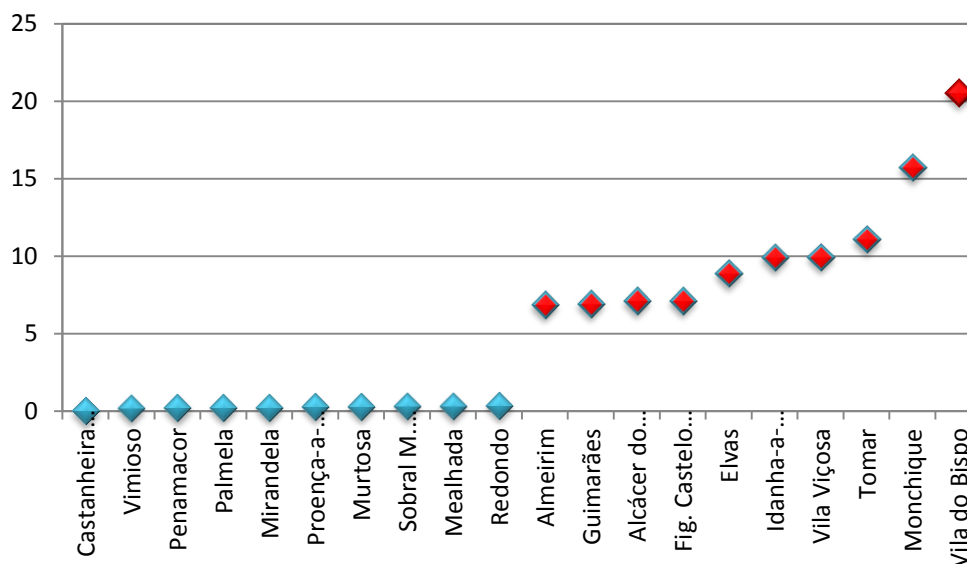
Figura V.10 – GOP Municipais - % de afectação de verbas à Acção Social, 2008, 2009 e 2010.



A média de investimento dos municípios aumentou no período em análise mas, se efectuarmos uma análise individualizada, observa-se que tal acontece porque alguns aumentaram em mais de 100% o seu grau de afectação de verbas para a Acção Social: Arouca, Barrancos, Mértola, Póvoa de Lanhoso, Carrazeda de Ansiães, Vila Velha de Ródão, S. Brás de Alportel, Vila do Bispo, Pombal, Loures, Almeirim, Benavente, Coruche, Salvaterra de Magos e Arcos de Valdevez. Tal situação pode dever-se, por exemplo, a investimento em construção ou financiamento da construção (por IPSS) de equipamentos sociais, criação de respostas face ao agravamento da situação social dos munícipes e, obviamente, às opções políticas em termos de investimento na área social.

O gráfico seguinte informa sobre o grau de participação, na obtenção das médias nacionais, dos municípios com as maiores e as menores percentagens de afectação de verbas na função Acção Social.

Figura V.11 – Municípios com maior e menor afectação de verbas à Acção Social, percentagem do orçamento global (2010).



Como afirmado no início deste Capítulo, em momento posterior optámos por consultar, também, os orçamentos relativos à função “Cultura”, a fim de comparar o grau de investimento municipal numa área que, apesar de ser mais abrangente ao nível dos destinatários finais e de poder estar associada, em alguns municípios, a objectivos turístico-económicos, também não dispõe de competências específicas transferidas pela Administração Central. Dado que a consulta foi efectuada noutro período, dos 162 municípios que disponibilizam as Grandes Opções do Plano (GOP) no seu portal, cerca de 7% (onze câmaras municipais), não detinham todos os dados acessíveis pelo que, nestes casos, as médias por distrito não contabilizaram esses municípios.

O quadro seguinte apresenta dados globais por distrito, uma vez que não é nosso propósito principal uma análise comparativa aprofundada desta dimensão, em função dos objectivos da pesquisa.

Quadro V.3 – Percentagem das GOP afectas à Acção Social e à Cultura, por Distrito.

Distrito/ Região Autónoma	% das GOP afectas, por área e ano:					
	Acção Social			Cultura		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
AVEIRO	0,96	1,20	1,58	5,92	5,82	5,62
BEJA	2,06	1,90	2,45	7,69	9,65	10,07
BRAGA	4,07	3,55	3,54	10,02	6,71	6,37
BRAGANÇA	1,32	1,11	2,35	5,75	6,34	7,59
CASTELO BRANCO	1,48	0,29	3,54	7,27	3,15	5,08
COIMBRA	0,95	0,94	1,13	3,10	3,23	4,27
ÉVORA	2,04	2,91	2,70	6,86	6,26	5,85
FARO	2,45	2,42	3,15	4,48	7,04	6,12
GUARDA	2,17	2,40	2,21	5,47	7,31	6,96
LEIRIA	1,06	0,93	2,03	6,04	5,39	5,84
LISBOA	1,59	1,64	2,83	1,31	1,31	2,89
PORTALEGRE	6,60	5,67	7,43	0,00	11,48	9,29
PORTO	1,69	2,31	2,04	3,97	3,10	2,55
SANTARÉM	0,97	0,81	1,85	6,13	5,12	7,08
SETUBAL	1,65	2,87	2,31	19,04	8,60	9,03
VIANA DO CASTELO	1,04	1,47	1,99	13,36	12,38	11,88
VILA REAL	1,58	1,50	2,68	8,29	2,34	8,25
VISEU	1,32	1,11	1,49	4,19	2,81	3,75
AÇORES	0,88	2,42	1,13	12,60	8,59	5,10
MADEIRA	Sem dados					
TOTAL GERAL	1,55	1,78	2,35	4,32	4,30	5,22

Como ilustra o Quadro V.3, as dotações afectas à área da Cultura são, em média, três vezes superiores às destinadas à Acção Social, destacando-se, pela larga diferença, os municípios do distrito de Viana do Castelo (que, no conjunto, afectaram à Cultura 13,36%, 12,38% e 11,88%, respectivamente, nos anos de 2008, 2009 e 2010, quando a dotação para a Acção Social não atingiu, em nenhum dos anos, sequer os 2%), os de Beja (com cerca de 10% do orçamento para a função “cultura” e cerca de 2,2% para a “acção social”, em 2009 e 2010), os de Setúbal (em 2008, foram destinados 19% das verbas municipais à cultura e 1,65% à acção social); na Região Autónoma dos Açores, a desproporção tem vindo a diminuir, com o aumento do investimento na Acção Social e diminuição na cultura (em 2008, a diferença entre as duas áreas era de quase 12%, em 2010 ficou em cerca de 4%).

Da análise por município constata-se, contudo, existirem excepções, porquanto se podem identificar municípios que afectam à Acção Social verbas superiores à da Cultura,

entre os quais Bragança, Monção, Matosinhos, Gaia, Idanha a Nova, Almeirim, Almada, Alcácer do Sal, Barrancos e Elvas.

### **Conclusão**

De acordo com a informação de que pudemos dispor através dos *website*, pode afirmar-se que, de uma forma geral, os municípios intervêm com mais intensidade em programas ou medidas que resultam de programas definidos pela Administração Central, como é o caso das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) na área da Infância, dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) na área do Emprego, dos Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAII) na área da Imigração e do Programa Conforto Habitacional de Idosos (PCHI) destinado à melhoria das condições de conforto habitacional das pessoas idosas. A excepção é encontrada no campo do atendimento social à comunidade e na área do envelhecimento, sendo que nesta sobressaem as actividades de cultura, convívio e lazer e os “cartões do idoso”; são residuais, por exemplo, as medidas cada vez mais necessárias de enfrentamento da problemática da dependência das pessoas idosas, com excepção das oficinas domiciliárias e da teleassistência, serviços são disponibilizados por cerca de 30 municípios.

Em quase todas as áreas de intervenção da Acção Social constata-se a existência de uma multiplicidade de projectos e de acções, uns típicos do quadro tradicional da Acção Social (lojas sociais, bancos de mobiliário, apoio alimentar, apoio a famílias carenciadas sob a forma de redução de pagamentos de taxas municipais, actividades de convívio para pessoas idosas), outros – menos frequentes – dirigidos a grupos ou comunidades em situação de maior vulnerabilidade social, numa vertente de intervenção comunitária.

A multiplicidade de projectos e acções não revela, porém, e de forma inequívoca, que estejamos perante ou formas inovadoras de actuação ou que representem, efectivamente, respostas mais consentânea com os diagnósticos sociais. Parece-nos, sim, que elas resultam mais ou da possibilidade de co-financiamento, ou da sensibilidade e da formação profissional dos elementos das equipas e, obviamente, da capacidade que demonstram perante as administrações camarárias para a disponibilização de recursos para a sua



implementação. Acresce que, frequentemente, os projectos e acções têm o município apenas como parceiro e não como promotor.

Ao nível do investimento financeiro, constata-se o reduzido peso da Acção Social, se comparado com outras áreas de intervenção municipal em que também não estão descentralizadas competências. Os valores médios de afectação de verbas obtidos a nível nacional não revelam, ainda assim, as assimetrias municipais em matéria de capacidade financeira, porquanto não são, directamente, como se verificou, os municípios com maior riqueza os que mais investem – mesmo sabendo-se que tal riqueza não significa, por si, menor desigualdade intra-territorial. Não podemos, no entanto, colocar de parte a possibilidade de que afectações de verbas que se diferenciam substantivamente das médias – e uma vez que as Grandes Opções do Plano (GOP), documento base para a análise efectuada, não fazem diferença entre a despesa corrente e despesa de capital – possam ter explicação num período específico e que estejam relacionadas com custos com equipamentos sociais, construídos directamente pelas autarquias ou por IPSS com a comparticipação municipal e nacional, hipótese que não nos foi possível confirmar.

Temos, ainda assim, consciência de que os gastos em Acção Social podem não ser retratados de uma forma directa através da análise das GOP: efectivamente, o estudo mais aprofundado dos quatro municípios – de que daremos conta no próximo Capítulo - aponta para o que nos parece um paradoxo: por um lado, podem não estar classificadas como despesa na rubrica Acção Social intervenções que têm, de facto, a ver com a melhoria das condições de vida das famílias (a reparação de um telhado ou a substituição de janelas em habitações degradadas que não sejam enquadradas em programas financiados pela Administração Central) como realiza a Câmara de Celorico da Beira; por outro, a comparticipação em acções de cariz confessional (como é o caso da construção de igrejas) constitui despesa classificada na rubrica Acção Social, como se verifica no município de Oeiras.



## **CAPÍTULO VI – ACÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA DE QUATRO MUNICÍPIOS**

O presente Capítulo analisa a intervenção de quatro municípios portugueses na área da Acção Social – Amadora, Celorico da Beira, Oeiras e Reguengos de Monsaraz – relacionando-a com os principais problemas diagnosticados e com os eixos estratégicos definidos no âmbito do Conselho Local de Acção Social (CLAS), bem como com o grau de importância que lhe é atribuída por parte de políticos e técnicos.

A análise é efectuada a partir de elementos informativos recolhidos em fontes e documentos de carácter nacional – website da Direcção Geral das Autarquias Locais, Relatórios das Comissões de Coordenação Regional, Carta Social Nacional – e em elementos fornecidos pelos municípios em estudo, de acordo com variáveis e dimensões previamente seleccionadas; inclui, ainda, os elementos informativos obtidos nas entrevistas aos responsáveis políticos – um Presidente de Câmara e três Vereadores com o pelouro da Acção Social - e a seis assistentes sociais, sendo quatro técnicos das Câmaras Municipais estudadas e dois docentes técnicos de outros municípios; os seus contributos serão utilizados na análise da informação recolhida, sempre que se julgar pertinente.

Tal como incluído na Introdução deste trabalho, a escolha dos municípios obedeceu aos seguintes critérios:

- a) tipologia rural/urbana, dimensão e localização territorial - Amadora e Oeiras são ambos municípios urbanos, situados na Área Metropolitana de Lisboa, cuja área não atinge os 50km<sup>2</sup>, tendo, no passado, uma parte do actual território da Amadora pertencido ao concelho de Oeiras; Celorico da Beira, no Distrito da Guarda, e Reguengos de Monsaraz, no Distrito de Évora, constituem municípios do interior centro/norte e sul do país com cerca de 250km<sup>2</sup> e 460km<sup>2</sup>, respectivamente, tendo uma forte componente rural;
- b) população e densidade populacional - Oeiras e Amadora, com mais de 172.000 habitantes, distinguem-se de Celorico da Beira, com menos de 9.000 habitantes, e Reguengos com cerca de 11.000);

- c) índices de envelhecimento - os quatro municípios apresentam similitudes e diferenças no que diz respeito ao envelhecimento da população: Oeiras e Amadora têm um índice envelhecimento idêntico e elevado, cerca de 119, mas mais elevados são os de Celorico da Beira e Reguengos, com cerca de 220 e 180, respectivamente, situando-se estes municípios nos distritos mais envelhecidos do país, Guarda e Évora;
- d) capacidade financeira – em 2010, Amadora dispunha de um orçamento de 62.024.079,00€, Celorico da Beira de 10.680.738,00€, Oeiras de 137.323.296,00€ e Reguengos de Monsaraz de 22.747.570,00€.

## 1. Apresentação dos municípios

### **Amadora**

*Amadora*<sup>125</sup>, município da região de Lisboa pertencente à Área Metropolitana de Lisboa (AML), é constituído por 11 freguesias e integra a cidade com o mesmo nome, a quarta mais populosa do país. É, contudo, o mais pequeno município português e, também, o que regista a mais elevada densidade populacional. Faz fronteira com os municípios de Lisboa, Odivelas, Oeiras e Sintra e o seu território pertenceu, em tempos, uma parte a Lisboa e outra a Oeiras (dessa época permanece, ainda, um elemento de ligação: Amadora e Oeiras partilham o mesmo serviço de águas e saneamento). O município é de formação recente, 1979, tendo sido o primeiro constituído no período democrático. É administrado por um órgão executivo, a Câmara Municipal, composto por onze vereadores e por um legislativo, a Assembleia Municipal, composta por quarenta e quatro deputados municipais.

O território da Amadora foi um dos que, na AML, registou maior pressão demográfica por via, sobretudo, dos movimentos migratórios para a região de Lisboa entre 1950 e 1970, quer de populações oriundas das Beiras e do Alentejo e, também, de Cabo Verde, à época ainda colónia portuguesa, que procuravam na capital oportunidades de trabalho. O regresso dos portugueses das colónias, a partir de 1974, assim como a necessidade de mão-de-obra verificada a partir dos anos 1980, constituiu, também, factor de

---

<sup>125</sup> [www.cm-amadora.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Amadora](http://www.cm-amadora.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Amadora)

pressão demográfica naquele território que, tal como noutros concelhos da periferia de Lisboa, foi sujeito a um crescimento desregrado e ao surgimento de bairros clandestinos e de barracas, cujas consequências ainda hoje se fazem sentir, apesar do investimento realizado na construção de habitação social e em renovação e requalificação urbanas.

### **Celorico da Beira**

Celorico da Beira<sup>126</sup>, concelho com origem no séc. XII, é o concelho mais a norte da Serra da Estrela e pertence ao distrito da Guarda. Faz fronteira com os concelhos da Guarda, Fornos de Algodres, Gouveia e Trancoso e é composto por vinte e duas freguesias. A sede do concelho, com o mesmo nome, concentra cerca de 60% da população.

O seu órgão executivo, a Câmara Municipal, é composto por cinco vereadores e a Assembleia Municipal, por vinte e quatro deputados municipais.

Além de fazer parte de uma região de emigração, Celorico, tal como outros concelhos do interior, não conseguiu, mesmo após a democracia, evolução económica que lhe permitisse criar oportunidades de fixação no território de pessoas mais jovens. Ainda hoje, uma das suas principais actividades económicas é de natureza artesanal - o famoso Queijo da Serra da Estrela.

### **Oeiras**

Oeiras<sup>127</sup>, concelho criado em 1759 sob a influência do Marquês de Pombal, que se tornaria o primeiro Conde de Oeiras, situa-se na AML confrontando com Lisboa, Amadora, Cascais e Sintra. Tal como Amadora, também Oeiras sofreu forte pressão demográfica pela procura de oportunidades de trabalho, sobretudo a partir dos anos 1970, o que deu origem ao aparecimento vários aglomerados de génese ilegal, incluindo bairros de barracas. A partir do início dos anos 1990, a Câmara Municipal inicia uma política de construção de habitação social e o realojamento das populações residentes em barracas, assim como um processo de reordenamento e qualificação dos aglomerados de génese ilegal.

---

<sup>126</sup> [www.cm-celoricodabeira.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Celorico\\_da\\_Beira](http://www.cm-celoricodabeira.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Celorico_da_Beira)

<sup>127</sup> [www.cm-oeiras.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Oeiras\\_\(Portugal\)](http://www.cm-oeiras.pt; pt.wikipedia.org/wiki/Oeiras_(Portugal))

Oeiras é dos concelhos com um dos mais elevados índices de qualidade de vida a que não é alheio, entre outros factores, a sedeação de importantes empresas da área das Ciência e Tecnologia.

A administração da Câmara Municipal é assegurada por onze vereadores e a Assembleia Municipal constituída por quarenta e quatro deputados municipais.

### **Reguengos de Monsaraz**

O município de Monsaraz<sup>128</sup>, criado no século XIX e situado no distrito de Évora, região do Alentejo é, dos municípios em análise, o que possui uma área territorial mais vasta mas apenas cinco freguesias, factor decisivo na sua muito baixa densidade populacional. É limitado pelos concelhos de Évora, Alandroal, Mourão, Mora, Portel e Redondo. A sede do concelho é Reguengos de Monsaraz, a segunda cidade do distrito de Évora, onde se concentra cerca de 66% da população do município.

A actividade económica predominante é a agricultura, em que detém grande importância o cultivo das vinhas e a produção de vinhos de qualidade apreciada nacional e internacionalmente. Expressão importante têm, também, o turismo rural e a olaria na economia do concelho.

Os principais indicadores de caracterização dos quatro municípios integram o Quadro VI.1.

---

<sup>128</sup> [www.cm-reguengos.pt](http://www.cm-reguengos.pt); [pt.wikipedia.org/wiki/Reguengos\\_de\\_Monsaraz](http://pt.wikipedia.org/wiki/Reguengos_de_Monsaraz)

Quadro VI.1 - Indicadores de caracterização dos Municípios

Indicador/ Município	Amadora	Celorico da Beira	Oeiras	Reguengos de Monsaraz
Área (Km2)	23,8	247,2	46	463,8
Nº freguesias	11	22	10	5
População residente (2011)	175.135	7.693	172.120	10.828
Varição da população residente (2001-2011)%	-0,42	-13,32	6,16	-4,9
Densidade populacional	7.183,3	34,4	3.762,7	23,48
População 0-14 anos (%)	14,79	12,19	15,43	14,26
População > 65 anos (%)	18,83	29,61	19,29	24,22
Índice envelhecimento	121,5	225,9	121,7	180,8
Índice longevidade	41,9	57,9	43,4	54,9
Taxa de natalidade	11,7	5,2	11,0	8,6
População estrangeira c/ estatuto legal de residente (2010)	18.523	n.d	10.845	250
Taxa bruta escolarização – pré- escolar (2009)	72,2%	82,2%	80,7%	95,1%
Nº pessoas c/ subsídio desemprego (2010-2011) a)	9.453 - 11.056	294 - 343	5.930 - 6.828	601- 603
Nº beneficiários RSI (2010)	13.336	363	4.871	791

Fontes: INE, Recenseamento da População e Habitação

a) [www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/ConcelhosEstatisticasMensais/Paginas/ConcelhosEstMensais2010.aspx](http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/ConcelhosEstatisticasMensais/Paginas/ConcelhosEstMensais2010.aspx)

Da leitura do quadro sobressaem os seguintes elementos informativos:

- Em consonância com o quadro nacional relativo às formas de ocupação do território constata-se que os municípios do litoral são aqueles que possuem um maior volume e densidade populacional (com destaque para a Amadora com 7.183 hab/km<sup>2</sup>), em contraste com as regiões do interior que se revelam pouco populosas e com baixos níveis de densidade populacional (34 e 23 hab/ km<sup>2</sup>, respectivamente, para os municípios de Celorico da Beira e Reguengos de Monsaraz);

- Igualmente digno de registo é o acréscimo populacional registado no município de Oeiras (+6,2%) e que contrasta de forma clara com a perda de população dos restantes municípios;
- A perda da população dos concelhos do interior acaba por se traduzir num maior envelhecimento destes municípios, claramente expressivo no caso de Celorico da Beira onde existem 226 idosos por cada 100 jovens. Contudo, pese embora o destaque e tal como afirmado anteriormente, o processo de envelhecimento acaba por ser um factor comum aos quatro municípios que registam taxas de juventude inferiores às taxas de idosos e índices de envelhecimento relativamente elevados;
- Este processo de envelhecimento da população ganha ainda maior significado quando se analisa o índice de longevidade e se verifica que quase metade dos idosos possui já mais de 75 anos de idade (valor superior, ainda assim, no caso dos municípios do interior, onde o índice ultrapassa os 54%);
- O fenómeno do envelhecimento é, ainda, consubstanciado pela análise das taxas de natalidade, genericamente baixas mas particularmente expressivas no caso dos municípios do interior. O facto das taxas de natalidade serem, ainda assim, mais elevadas nos municípios do litoral, poderá estar relacionado com o peso significativo que os imigrantes têm no conjunto da população residente;
- A situação de envelhecimento é cumulativa com outros processos de vulnerabilização, traduzidos no aumento do número de pessoas beneficiárias de subsídio de desemprego - aumento que merece realce em todos os concelhos, excepto em Reguengos - e do Rendimento Social de Inserção, crescente em todos os municípios e, proporcionalmente, nos de Amadora e Reguengos de Monsaraz;
- Ainda assim, é de destacar, positivamente, as elevadas taxas de escolarização do pré-escolar registadas no conjunto dos municípios analisados; como se sabe, a provisão de um serviço público nesta área constitui uma dos mais importantes factores de promoção da igualdade de oportunidades em educação e desenvolvimento do ser humano; neste caso, não é alheio o facto de ter sido o primeiro nível de ensino a ser objecto de competências transferidas pelo Estado para os municípios.



Ao nível da participação dos quatro municípios nas transferências do Estado, em 2010, os dados são reveladores do nível de riqueza de cada um, estando patentes no Quadro VI.2 e na Figura VI.1, relativos às transferências do Estado.

Quadro VI.2 - Transferências do Estado, ano de 2010.

Município	Fundo de Equilíbrio Financeiro	Fundo Social Municipal	IRS a transferir	Total de transferências
Amadora	12.750.301,00	2.535.087,00	7.035.276,00	22.320.664,00
C. Beira	5.895.402,00	136.905,00	115.459,00	6.147.766,00
Oeiras	1.963.407,00	155.210,00	16.393.801,00	18.512.418,00
R. Monsaraz	5.464.090,00	223.881,00	222.881,00	5.910.852,00

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais. <http://www.dgaa.pt>

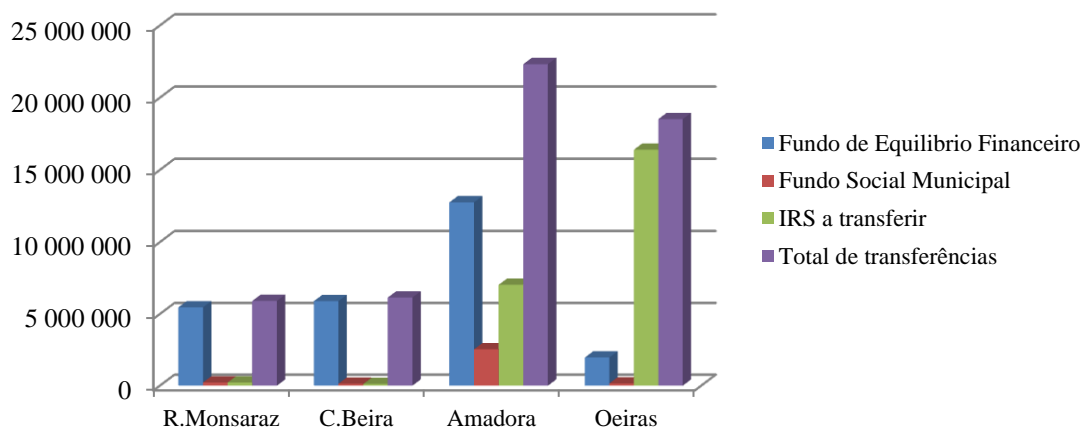
Conforme já descrito neste trabalho (cf. Capítulo III.1), o sistema de transferências financeiras para os municípios está relacionado com a sua posição ao nível do Índice de Carência Fiscal e do Índice de Desigualdade de Oportunidades.

As assimetrias entre os quatro municípios podem ser aferidas a dois níveis:

- a) pelos valores globais transferidos pelo Estado – em que a relação entre o montante fixado a cada município e a sua população evidencia a diferença entre todos: Amadora capta do Estado cerca de 354€, Celorico 799€, Oeiras menos de 108€ e Reguengos de Monsaraz quase 546€;
- b) pelos valores do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas singulares (IRS) a transferir para os municípios, equivalente a 5% do total pago ao Estado pelos residentes – como se verifica, a diferença, sobretudo, entre Amadora e Oeiras é elevada: Amadora, com uma população superior à de Oeiras em cerca de três mil pessoas, recolhe, em matéria de IRS, menos 50% do valor obtido por Oeiras.

Os valores descritos, transpostos para imagem, dão visibilidade às diferenças entre os municípios, conforme o gráfico seguinte.

Figura VI.1 - Transferências do Estado, euros, ano de 2010.



No que diz respeito aos orçamentos anuais dos municípios em estudo e as percentagens afectas à rubrica Acção Social, os dados constantes do Quadro VI.3 evidenciam diferenças consideráveis. Nas entrevistas aos responsáveis políticos, apenas o Vereador de Celorico afirma claramente serem escassas as verbas de que dispõe para a Acção Social; os restantes, apesar de valorizarem a possibilidade de poderem dispor de verbas mais elevadas para fazerem face aos problemas, não fazem depender as dinâmicas instituídas em matéria de Acção Social de constrangimentos de ordem financeira.

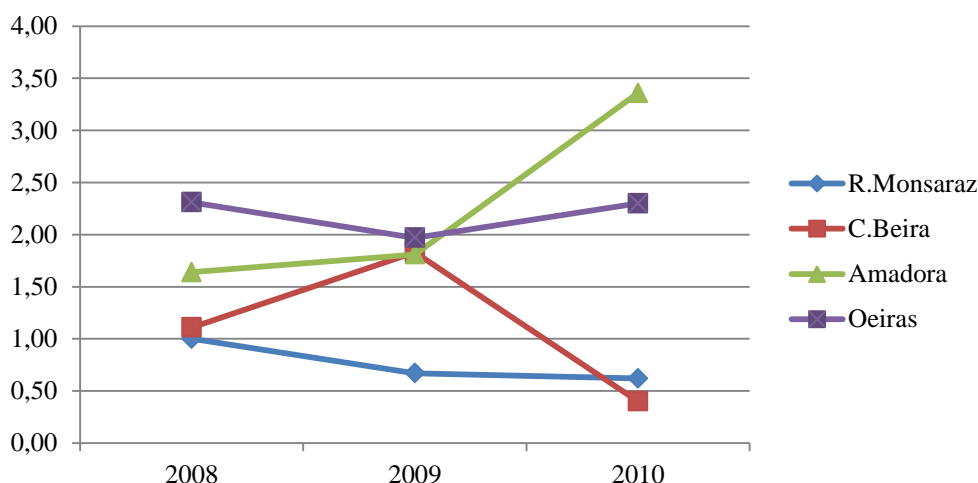
Quadro VI.3 - Orçamento global e orçamento da Acção Social (euros).

Município	Orçamento do Município			Orçamento da Acção Social					
	2008	2009	2010	2008	%	Cultura	%	Educação	%
Amadora	68.902.835,00	78.427.546,00	62.024.079,00	1.130.410,00	1,64	1.416.941,00	1,81	2.082.734,00	3,36
C. Beira	18.098.716,00	18.286.840,00	10.680.738,00	201.537,00	1,11	334.676,00	1,83	42.790,00	0,40
Oeiras	121.673.844,00	125.324.138,00	137.323.296,00	2.807.473,00	2,31	2.467.458,00	1,97	3.158.805,00	2,30
R. Monsaraz	11.000.000,00	22.218.842,00	22.747.570,00	110.000,00	1,00	149.657,00	0,67	141.780,00	0,62

Resulta da análise do Quadro VI.3 que os municípios do interior são os que afectam menores percentagens do orçamento à Acção Social e essa percentagem foi diminuindo progressivamente ao longo dos três anos, com destaque para Celorico da Beira com uma

diminuição superior em 50%; Oeiras mantém constância ao nível de afectação de verbas, com excepção do ano de 2009 em que houve uma evolução negativa. Amadora é o único município que tem vindo progressivamente a aumentar o seu investimento, atingindo, entre 2008 e 2010, uma variação positiva de 1,72%. O gráfico seguinte confere outra visibilidade à questão em análise:

Figura VI.2 - Percentagem das GOP afecta à área da Acção Social.



Para efeitos comparativos, apresentam-se dados relativos ao investimento dos quatro municípios nas áreas da Educação e da Cultura. Trata-se de duas vertentes da intervenção municipal diferentemente enquadradas do ponto de vista das competências atribuídas aos municípios.

A Educação constitui uma área de competência municipal nos níveis de ensino pré-escolar e básico, processo que se iniciou em 1998 com a celebração de protocolo entre o Ministério da Educação e a ANMP sobre o ensino pré-escolar, e que evoluiu no aprofundamento da descentralização de competências com a publicação do Decreto-Lei 144/2008, de 28 de Julho, assumindo os municípios, actualmente, competências nos seguintes níveis:

- Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
- Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;

- Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;
- Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- Acção social escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- Transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.

Já no que se refere à Cultura, e tal como com a Acção Social, as atribuições das autarquias encontram-se genericamente definidas na Lei 159/99: entre outras, o planeamento, gestão e realização de investimentos públicos nos domínios dos centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais, a conservação e recuperação do património e das áreas classificadas e, ainda, o apoio a projectos e agentes culturais não profissionais, a realização de actividades culturais de interesse municipal e o apoio na construção e conservação de equipamentos culturais. Os processos de transferência, que deveriam ser acompanhados e avaliados até ao início de 2001, nunca tiveram sequência efectiva.

Quadro VI.4 - GOP total, Acção Social, Cultura e Educação

Município	GOP	Acção Social	%	Cultura	%	Educação	%
Amadora	62.024.079,00	2.082.734,00	3,36	1.909.339,00	3,08	17.554.607,00	28,30
C. Beira	10.680.738,00	42.790,00	0,40	649.014,00	6,08	476.500,00	4,46
Oeiras	137.323.296,00	3.158.805,00	2,30	5.670.356,00	4,13	13.621.172,00	9,92
R. Monsaraz	22.747.570,00	141.780,00	0,62	747.600,00	3,29	1.596.310,00	7,02

Fonte: Documentos GOP dos municípios

Em termos gerais, da análise do quadro ressaltam os seguintes elementos:

- As diferenças percentuais entre a Educação e as restantes áreas não são de estranhar e encontram fundamento nas competências já descentralizadas pelo Estado; contudo, entre os municípios e dentro da mesma área, as percentagens que cada um afecta são bastante diferentes, sendo o resultado quer da dimensão da população escolar, quer, entre outros, do nível de investimento que se encontram a realizar na construção ou melhoria do parque escolar, como será o caso de Amadora, onde a dotação orçamental atinge os 28,3%;
- Entre as áreas com competências não descentralizadas, os dados revelam opções claramente favorecedoras da Cultura, com excepção de Amadora em que a

percentagem do orçamento afecta à Acção Social supera a da Cultura; apesar de constituir uma das dimensões dos direitos de cidadania e mesmo considerando o facto de se poder identificar – mais directamente do que na Acção Social – os seus efeitos ao nível do desenvolvimento da economia, considera-se que a disparidade encontrada nos municípios do interior e, sobretudo, em Celorico da Beira, só encontra justificação no entendimento restrito das competências autárquicas em matéria de Acção Social e/ou na importância que é conferida à Cultura enquanto área onde se cruzam reais interesses de desenvolvimento local e a gestão de interesses e pressões de organizações locais;

- Complementarmente ao afirmado no ponto anterior, julga-se que não tem sido devidamente aprofundado e valorizado o carácter socioeconómico que a actividade no âmbito social encerra; na verdade, o investimento em Acção Social resulta não só em bem estar da comunidade como em ganhos no sector económico, constituindo, por exemplo, um importante meio para o crescimento do emprego.

Em jeito de análise conclusiva deste quadro, não pode deixar de ser realçada a situação do município da Amadora, porquanto revela um certo equilíbrio entre o investimento social e cultural, julgando-se que estará a ser tido em consideração o agravamento das condições de vida dos munícipes e o aumento das situações de vulnerabilidade social, patentes na informação do quadro 5.1 - aumento do desemprego e do número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), fenómeno, que, ainda que com peso diferente, como já observado é transversal aos restantes municípios.

Tendo, também, em consideração o facto de a intervenção social nos municípios contar com a participação de outros agentes locais, nomeadamente, das Instituições Pariculares de Solidariedade Social (IPSS), dá-se conta do panorama dos quatro concelhos em matéria das suas potencialidades ao nível da rede social com intervenção nos territórios:

- Amadora apresenta a maior diversidade em termos de tipos de associações: das trinta e nove (39) instituições registadas, sete (7) são de carácter religioso (centros sociais paroquiais) e cinco (5) representam interesses de imigrantes, para além da Santa Casa da Misericórdia da Amadora;

- Em Celorico da Beira encontram-se registadas vinte e cinco entidades de cariz social (25), sendo duas Misericórdias (Celorico da Beira e Linhares da Beira), apenas um Centro Social e as restantes são, maioritariamente, associações sociais constituídas com propósitos de solidariedade e melhoramentos das condições das freguesias em que se constituíram;
- Oeiras tem no seu território quarenta e seis (46) IPSS, também a maioria de cariz religioso, sendo uma Misericórdia e dezoito (18) centros sociais e paroquiais; representaivas de interesses de imigrantes, encontram-se apenas duas;
- Reguengos tem nove (9) IPSS registadas, duas delas a Santa Casa da Misericórdia de Monsaraz e a Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz.

## **2. Práticas e percepções das práticas municipais na Acção Social: estudo de casos**

O estudo das práticas municipais na área da Acção Social orientou-se pela análise dos elementos constantes nos Diagnósticos Sociais e Planos de Desenvolvimento Social dos concelhos em análise, cuja informação síntese consta do quadro seguinte, que integra os eixos de intervenção prioritários definidos em sede de Conselho Local de Acção Social (CLAS) e os problemas identificados que estiveram na base de definição de tais prioridades. Completou-se a análise com os dados recolhidos junto dos municípios relativos aos principais projectos e acções que desenvolvem em áreas-chave de intervenção em acção Social.

Sendo certo que a consideração das prioridades de intervenção e a sua operacionalização em medidas ou projectos não constitui uma responsabilidade única das Câmaras Municipais – o CLAS pressupõe e objectiva um sistema de articulação e de partilha de responsabilidades na acção entre todos os seus membros -, não podem estas deixar de se orientar por eles na definição das prioridades na intervenção municipal, até pela posição de coordenação que a autarquia assume na estrutura. A informação que se apresenta reproduz exactamente a designação constante dos documentos analisados.

Quadro VI.5 - Eixos de intervenção – Problemáticas identificadas, por Concelho.

<b>Concelho</b>	<b>Eixos de Intervenção – Problemáticas identificadas</b>
<b>Amadora</b> <sup>129</sup>	<p>Eixo 1 – Parcerias e Economia Solidária</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Déficit de qualificação das Instituições do 3º Sector;</li><li>• Falta de gestão profissionalizada</li><li>• Falta de sustentabilidade financeira</li><li>• Falta de respostas sociais diferenciadas</li></ul> <p>Eixo 2 - Envelhecimento Demográfico</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Progressivo envelhecimento da população</li><li>• Peso do nº de idosos com mais de 74 anos</li><li>• Necessidade de criação/consolidação rede de equipamentos sociais: Lar, Serviço de Apoio Domiciliário, Cuidados Continuados</li><li>• Papel fundamental das Instituições locais na oferta de respostas</li></ul> <p>Eixo 3 – Territórios e Grupos Vulneráveis</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento do número de imigrantes de várias nacionalidades</li><li>• Dificuldade de acesso ao emprego das pessoas com deficiência</li><li>• Défice respostas acolhimento crianças dos 0/6 anos com deficiência</li><li>• Desemprego e desemprego longa duração</li><li>• Aumento nº de beneficiários de RSI</li><li>• Aumento nº vítimas de violência doméstica</li><li>• Aumento nº casos na CPCJ tem vindo também a aumentar</li><li>• Criminalidade juvenil</li><li>• Baixas qualificações da população residente</li><li>• Bairros Degradados</li><li>• Realojamento massivo</li></ul>

---

<sup>129</sup> Texto com base no documento consultado em 2 Novembro de 2011 <http://www.cmamadora.pt/files/2/documentos/20090203115211275392.pdf> - Plano de Desenvolvimento Social 2009/2011 – Rede Social Amadora CLAS- Conselho Local de Acção Social

<b>Concelho</b>	<b>Eixos de Intervenção – Problemáticas identificadas</b>
<b>Celorico da Beira</b> <sup>130</sup>	<p>Eixo 1 – Promoção da escolarização da população do Concelho;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Insucesso, Abandono e Absentismo Escolar</li><li>• Alta taxa de analfabetização</li><li>• Desresponsabilização dos pais</li><li>• Inadequação da escola face às necessidades da comunidade.</li></ul> <p>Eixo 2 – Promoção dos recursos endógenos do Concelho</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fraco tecido empresarial e económico</li><li>• Inadequação da formação profissional</li><li>• Ausência de informação e apoios aos investidores</li><li>• Desemprego e precariedade no trabalho</li></ul> <p>Eixo 3 – Articulação e integração de respostas sociais</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Elevado nº de IPSS com as mesmas valências;</li><li>• Ausência de articulação entre as IPSS</li><li>• Ausência de respostas diversificadas</li></ul> <p>Eixo 4 – Promoção de estilos de vida saudáveis</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Disfuncionalidade das famílias;</li><li>• Enraizamento do consumo de álcool;</li><li>• Exclusão social e profissional.</li></ul>

---

<sup>130</sup> Texto com base nos documentos consultados em 22 Novembro de 2011 [www.cm-celoricodabeira.pt/servicosmunicipais/accasocial/documents/Diagnostico\\_Celorico\\_da\\_Beira.pdf](http://www.cm-celoricodabeira.pt/servicosmunicipais/accasocial/documents/Diagnostico_Celorico_da_Beira.pdf) - Diagnóstico Social de Celorico da Beira e [www.cmccloricodabeira.pt/servicosmunicipais/accasocial/documents/PDS.pdf](http://www.cmccloricodabeira.pt/servicosmunicipais/accasocial/documents/PDS.pdf) - Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção do Conselho de Celorico da Beira



<b>Concelho</b>	<b>Eixos de Intervenção – Problemáticas identificadas</b>
<b>Oeiras</b> <sup>131</sup>	<p>Eixo 1 – Equipamentos Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Insuficiência de respostas sociais diferenciadas</li><li>• Necessidade de adequação da rede de equipamentos e serviços às pessoas em situação de dependência</li><li>• Insuficiência de equipamentos/respostas dirigidas a pessoas com deficiência</li><li>• Ausência de respostas no âmbito da Saúde Mental/Deficiência</li></ul> <p>Eixo 2 – Família e Comunidade</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dificuldade na conciliação entre a vida profissional e familiar</li><li>• Ausência de suporte parental/grau de envolvimento dos pais no processo de Educação e Formação</li><li>• Insuficiência de espaços dirigidos a jovens (Espaços Jovens, Centros de Juventude, Bibliotecas, ...)</li><li>• Insuficiência de apoios às pessoas idosas/dependentes no domicílio</li><li>• Isolamento social/Carência económica/Abandono familiar</li><li>• Insuficiente cooperação e desenvolvimento de parcerias para a prática desportiva para idosos</li></ul> <p>Eixo 3 – Grupos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Isolamento social e pobreza nas pessoas com deficiência</li><li>• Dificuldades nos acessos a edifícios antigos</li><li>• Dificuldades no acesso à habitação, saúde, educação e emprego nos imigrantes</li><li>• Fraca mobilização dos imigrantes e descendentes para o processo de concretização de legalização</li></ul>

---

<sup>131</sup> Texto com base nos documentos consultados em 12 Outubro de 2011 <http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/OeirasEnvolve/AssSociais/RedeSocial/Documents/Diagn%C3%B3stico%20Social%20Oeiras%202009.pdf> - Diagnóstico Social de Oeiras 2009 e [www.cm-oeiras.pt/amunicipal/OeirasEnvolve/AssSociais/RedeSocial/Documents/PDS%202010-2013.pdf](http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/OeirasEnvolve/AssSociais/RedeSocial/Documents/PDS%202010-2013.pdf) - Plano de Desenvolvimento Social do Conselho de Oeiras.

Concelho	Eixos de Intervenção – Problemáticas identificadas
Reguengos de Monsaraz <sup>132</sup>	<p>Eixo 1 - Rede de Serviços, Equipamentos e Respostas Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidão e isolamento social da população idosa</li> <li>• Progressivo envelhecimento populacional</li> <li>• Baixo nível de rendimentos da população idosa</li> <li>• Insuficiente rede de cobertura de equipamentos e respostas para idosos e pessoas em situação de dependência</li> <li>• Escassez de serviços e de medidas de apoio à população idosa</li> <li>• Insuficiente rede de cobertura de equipamentos e respostas para crianças e população deficiente</li> <li>• Insuficiência de respostas na área da saúde mental</li> <li>• Incipiente aposta na certificação e qualidade das respostas sociais</li> </ul> <p>Eixo 2 - Educação, Qualificação e Emprego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional</li> <li>• Abandono e insucesso escolar</li> <li>• Emprego precário e/ou desemprego, particularmente acentuado nas mulheres e jovens</li> <li>• Sazonalidade do emprego/desemprego de longa duração</li> </ul> <p>Eixo 3 - Tecido Empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Défice e desadequação das qualificações escolares e profissionais face às necessidades do mercado de trabalho</li> <li>• Insuficientes ofertas de emprego</li> <li>• Fraco empreendedorismo</li> <li>• Fraca dinâmica empresarial</li> <li>• Declínio da actividade agrícola, baixos rendimentos das famílias</li> </ul>

Identificam-se dois critérios para a identificação/designação dos eixos prioritários de intervenção: um, que se inscreve nas linhas tradicionais de acção dirigidas às situações individuais e grupais de fragilidade social (Oeiras e Amadora, embora este evidencie, no campo das respostas sociais, mais do que a sua escassez, preocupações com a qualificação e sustentabilidade das entidades que as operacionalizam); outro, que, para além de dimensões tradicionais de intervenção social, inscreve problemas em eixos de intervenção que fogem ao âmbito directo de intervenção da Acção Social, numa demonstração de que a resolução de vários problemas sociais passa por intervenções transversais a outras dimensões da vida

---

<sup>132</sup> Texto com base nos documentos consultados em 25 Setembro de 2011 [http://195.245.197.202/preview\\_documentos.asp?r=25699&m=PDF](http://195.245.197.202/preview_documentos.asp?r=25699&m=PDF) - Diagnóstico Social 2009 e [http://195.245.197.216/CLAS/Todos/DOCS\\_enviados//711/2.%20Plano%20de%20Desenvolvimento%20Social%202010-12.pdf](http://195.245.197.216/CLAS/Todos/DOCS_enviados//711/2.%20Plano%20de%20Desenvolvimento%20Social%202010-12.pdf) - Plano de Desenvolvimento Social 2010-2012 de Reguengos de Monsaraz

quotidiana: Celorico da Beira tem como eixos prioritários de intervenção a promoção de recursos endógenos como meio para a resolução dos problemas do emprego e da precariedade do emprego, bem como da qualificação profissional; Reguengos de Monsaraz elege como eixo de intervenção o tecido empresarial como forma de resolver ou minimizar, por exemplo, problemas como o do emprego, baixos salários e défices ao nível do empreendedorismo e da dinâmica empresarial. Tal identificação representa, a nosso ver, uma adequada percepção dos factores que influenciam a maioria das problemáticas sociais e que mereceria, da parte dos políticos locais e da Administração do Estado, a adopção de estratégias e programas de actuação que as minimizasse.

Porém, a existência de um conjunto de programas estratégicos e de medidas definidas a nível nacional não produzem - necessariamente nem de forma equitativa - efeitos a nível local, por dependerem das condições de desenvolvimento das regiões, dos recursos dos municípios, do empreendedorismo dos políticos locais e da sua capacidade de articulação e de concertação com as demais esferas da vida local.

A categoria de análise em questão remete para uma das mais importantes instâncias da Acção Social local, a Rede Social, e para o espaço de participação democrática das entidades que partilham responsabilidades na gestão das respostas aos problemas sociais locais, representado pelo seu órgão plenário, o CLAS. Além do seu contributo na identificação e na análise da extensão dos problemas (questão esta que padece, ela própria, de um problema, o da não utilização de medidas de natureza quantitativa, como observado na análise de quase todos os Diagnósticos Sociais (DS) e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) dos municípios), o CLAS tem como principais finalidades o planeamento, articulação e complementaridade das intervenções no espaço local, assumindo cada entidade compromissos na acção de acordo com o seu âmbito específico de actuação e os seus recursos financeiros. Constituído, fundamentalmente, por IPSS, o CLAS revela constrangimentos que decorrem das dinâmicas internas de cada uma das instituições mas, e sobretudo, do sistema de relações e do nível de dependência que têm, quer do Estado central, quer do Estado local.

Efectivamente, as condições de concretização dos objectivos da Rede Social encontram, de permeio, constrangimentos de natureza diversa, entre os quais: i) de natureza

normativa, porque o quadro de competências não permite total autonomia dos municípios e dos restantes membros do Conselho Local de Acção Social (CLAS) face à entidade nacional que definiu o programa, a Segurança Social (ainda que a Câmara Municipal assuma, por exemplo, os custos de um equipamento social, ficará refém da Administração Central porque, gerindo-o directamente, terá de assumir os seus custos de funcionamento na totalidade, ou, caso o entregue à gestão de uma IPSS, ficará esta dependente da possibilidade de estabelecimento de protocolo de colaboração com o Estado, em que não há interferência municipal); ii) de natureza política, considerada a efectiva possibilidade de participação das instituições locais, mas que pode ter maior ou menor audiência por parte de decisores políticos locais.

O papel central do programa Rede Social, como se afirmou, é o do planeamento, concertação e articulação das intervenções mas, por vezes, a agenda política local tem um calendário e finalidades próprias que podem estar, ou não, concertadas com o programado em sede de CLAS, por outro lado, o nível de dependência de algumas instituições do apoio do poder político local - ou a sua capacidade de influência perante ele - é de molde a que o seu nível de autonomia ou de poder de reivindicação não se coadunem com o princípio da igualdade de posição de todos os membros dentro da estrutura, o que por vezes acontece; tal como afirma uma das entrevistadas *“operam essencialmente numa lógica reactiva, de atendimento a pedidos (...) que traduz acima de tudo (...) o paradigma de uma “democracia” de quem grita mais alto, de quem pede mais vezes, de gestão corrente/expediente, manifestando dificuldade/resistência a lógicas de planeamento”* (AS2).

Por fim, a dimensão do poder dos técnicos, afinal os operacionais que, representantes das instituições ou membros dos núcleos executivos dos CLAS, elaboram os instrumentos de planeamento com o conhecimento que têm da realidade social e concretizam formas articuladas de intervenção; o seu papel pode ser minimizado se não tiverem capacidade de obter dos políticos e das hierarquias o grau desejado de *“partilha de orientações, conceitos e pontos de vista”* (AS2) de que resulte a concertação e o empenho necessários ao planeamento e criação das respostas necessárias e viáveis. Julga-se que é, precisamente, neste âmbito que se pode avaliar da justeza da intervenção em outras vertentes da gestão municipal de que resultem benefícios para os problemas tratados na área da Acção Social,

como é o caso proposto por Reguengos de Monsaraz e Celorico da Beira no que se refere a eixos relacionados com a vertente económico-empresarial: a visão global da vida municipal, o conhecimento específico e aprofundado de uma área específica e a partilha desse conhecimento pelos responsáveis políticos de outras áreas, conduzirá, certamente, à definição da estratégia de acção municipal, ela própria mais adequada às necessidades, porque articulada com as demais dimensões da intervenção municipal.

Postas estas considerações, refira-se que dos quatro políticos locais (PL) entrevistados, dois fazem referência à importância do CLAS enquanto instância de proximidade institucional (PL2 e PL4) sem que sejam abertamente qualificados como parceiros ao nível do planeamento social; a existência de parcerias é valorizada porque “*congrega estas entidades na identificação e resolução de problemas*” (PL4).

Conhecidos, pois, os eixos estratégicos de intervenção dos municípios em estudo, analisar-se-á, também, as suas práticas nas principais vertentes do campo material da Acção Social, procurando aferir a sua coerência face aos principais problemas diagnosticados, a justiça das opções feitas em razão da gravidade dos problemas e a equidade, que pressupõe a escolha dos projectos de intervenção com objectivos de diminuição das desigualdades. A informação recolhida e a seguir analisada foi obtida através da disponibilização de dados por parte dos municípios e completada com a consulta dos seus *website*.

### **3. Envelhecimento**

Na área do envelhecimento privilegiou-se a obtenção de informação relacionada com a acção municipal em níveis determinantes do bem estar das pessoas idosas: manutenção no meio habitual de vida, alternativas ao meio habitual de vida, promoção da saúde, participação social e cultural, apoio às situações de dependência e de isolamento social.

Quadro VI.6 – Projectos e acções - Envelhecimento.

Município	Apoio financeiro a IPSS - manutenção actividades	Apoio financeiro a IPSS - construção, cedência terrenos	Adaptação / Melhoria condições habitação	Serviços no Domicílio	Promoção da saúde	Apoio domiciliário	Apoio situações dependência	Apoio situações isolamento social	Promoção da participação social e cultural	Outras
Amadora	PAMA - Programa de Apoio ao Movimento Associativo [apoio financeiro às actividades das Instituições]	PAIPSS - Programa de apoio às IPSS [comparticipação até ao máximo de 50% do valor não participado pela Administração Central] CMA / ISS		Oficina Multiusos [pequenas reparações / adaptações no domicílio] CMA / Escola Intercultural das Profissões e do Desporto	Linha Municipal de Saúde [acesso a cuidados de saúde básicos – noite, fins-de-semana e feriados] CMA / Associação de Socorros Médicos "O Vigilante"	MASENIOR – apoio alimentar em fins de semana CMA / Fundação Afid, Quinta de São Miguel Santa Casa da Misericórdia da Amadora	- AMASENIOR - STAPA [resposta a situação de emergência com activação de resposta imediata] CMA / SCMA	STAPA Insalubridade/ Emergência Social [resolução de problemas de insalubridade - risco a saúde pública e individual] CMA / Serviços de Saúde; Tribunal da Amadora	- Férias Seniores Veteranos CMA / Juntas de Freguesia; URPIA - União de reformados, Pensionistas e idosos da Amadora - Recriar a vida [actividades ocupacionais .- aprendizagens] CMA / Juntas de Freguesia e Associações - Histórias para Netos [concursos literários] - Comemorações do Mês do idoso [actividades lúdicas e de convívio, intercâmbio entre Instituições] - Animocentro [dinamização de actividades sócio recreativas nos Centros de Dia] CMA/ Associações de idosos	Cartão 65+ [acesso a serviços com descontos no concelho] CMA / Empresas e estabelecimentos comerciais do Município

	Município	Apoio financeiro a IPSS - manutenção actividades	Apoio financeiro a IPSS - construção, cedência terrenos	Adaptação / Melhoria condições habitação	Serviços no Domicílio	Promoção da saúde	Apoio domiciliário	Apoio situações dependência	Apoio situações isolamento social	Promoção da participação social e cultural	Outras
Projectos / Acções Promotor / Parceiros	<b>Celorico</b>	Apoio às IPSS na realização de passeios <i>IPSS / CMCB</i>		PCHI [Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas] <i>CMCB / INHRU</i>						Realização de passeios e encontro anual <i>CMCB</i>	
	<b>Oeiras</b>	Manutenção de projectos específicos e actividades das IPSS – SAD, CD, LAR <i>CMO</i>	- Comparticipação em Equipamentos e obras - Cedência de terrenos  <i>CMO</i>			Programa de Actividade Física Sénior <i>CMO / Fac. Motricidade Humana</i>		- Serviço Teleassistência [atendimento permanente com resposta imediata] - Serviço Oeiras Está Lá [pequenas reparações gratuitas e entregas compras no domicílio]	- Encontros de Outubro - Turismo Sénior - Almoço de Natal - Férias em Saúde - <i>CMO / Centro de Saúde de Oeiras</i>	- Comparticipação de Medicamentos a idosos carenciados <i>CMO / ANF</i> - Cartão 65+ <i>CMO / Comércio local</i>	
	<b>Reguengos</b>			Recuperação habitações degradadas população carenciada [cedência de materiais e/ou mão de obra] <i>CMRM / INHRU</i>				Reguengos Sénior Solidário [visitas a idosos para identificação de necessidades] <i>CMRM / GNR e Centro de Saúde</i>	Encontro de Idosos [promoção do convívio] <i>CMRM / IPSS</i>		

A intervenção na área do envelhecimento é a que regista maior interesse, dinamismo e investimento financeiro por parte dos municípios face às restantes áreas de intervenção. Amadora, Celorico, Oeiras e Reguengos, ainda que com níveis de investimento diferentes, demonstram, assim, alguma coerência com os Diagnósticos Sociais (DS), com os indicadores de caracterização já analisados e com a informação obtida nas entrevistas aos políticos locais (PL) e aos assistentes sociais (AS), onde são identificadas várias dimensões do problema do envelhecimento: isolamento, pobreza, maior exposição à vulnerabilidade social e à “*violência familiar*” (AS2), défice de equipamentos sociais.

É possível identificar, nos quatro municípios, tipos de intervenção diversificados, tanto em modelos de acção – gestão directa, gestão descentralizada para as Juntas de Freguesia ou parceria com IPSS – como em tipos de respostas para o atendimento das necessidades. Porém, e apesar de registarem índices de envelhecimento muito elevados, tanto Celorico como Reguengos têm uma acção directa restrita: em Celorico, com excepção do Programa Conforto Habitacional de Idosos cuja importância é inquestionável e que permitiu melhorar o conforto habitacional de 23 idosos carenciados, a intervenção de promoção directa da Câmara centra-se na realização de um passeio anual, de um encontro anual intergeracional e no apoio às IPSS para realização, também, de um passeio anual com os seus utentes; em Reguengos, para além do apoio na melhoria das condições habitacionais e da realização de um encontro pontuais de convívio, os técnicos do município identificam necessidades em vistas domiciliárias no âmbito do projecto “Reguengos Sénior Solidário”.

Nos concelhos de Amadora e Oeiras encontramos uma realidade bastante diferente ao nível da diversidade da intervenção: acções promotoras da manutenção no meio habitual de vida (Serviço de Apoio Domiciliário, Oficinas Domiciliárias, Teleassistência, Banco de Ajudas Técnicas, apoio financeiro ao funcionamento de centros de dia e centros de convívio com gestão de IPSS ou de associações de reformados), alternativas ao meio habitual de vida (construção e/ou participação na construção de equipamentos sociais por IPSS, residência para seniores no caso de Oeiras), promoção da saúde (programas de actividade física), acções no âmbito da cultura, recreio e lazer (visitas culturais e passeios turísticos, almoços de Natal, comemorações do mês do Idoso e, no caso particular de Amadora, a



organização de ateliês e actividades de animação nos centros de convívio de idosos, através de um trabalho conjunto com as Juntas de Freguesia (projecto Animocentro).

Embora este não seja um estudo de natureza comparativa, não podemos deixar de realçar elementos que constituem especificidades a ter em consideração, pelo que representam em termos de avaliação dos critérios de justiça e de equidade que lhes é subjacente: Amadora, com um orçamento inferior ao de Oeiras em cerca de 50%, canaliza a maior fatia para três áreas essenciais: a verba maior, para o apoio alimentar a idosos sobretudo em fins de semana e feriados e realizado em parceria com IPSS, permitiu completar uma lacuna em muitos Serviços de Apoio Domiciliário, que asseguram os serviços apenas em dias úteis; o segundo investimento mais importante é direccionado para o apoio a associações/instituições que trabalham com pessoas idosas e o restante em projectos desenvolvidos pela própria câmara e pelas freguesias do concelho com a qual se articula, essencialmente na área socio-cultural; em Oeiras assume preponderância o apoio às IPSS para manutenção da sua actividade, seguida dos projectos que a própria promove no âmbito da cultura, convívio e lazer e, ainda, a afectação de verba em comparticipação nas despesas com aquisição de medicamentos pelos idosos carenciados, projecto iniciado em 2010.

Pelas áreas consideradas, os dois municípios revelam preocupação com as situações de pobreza em que vivem munícipes idosos, apesar de nenhum deles incluir, pelo menos de forma directa e como medida especialmente direccionada para este grupo, duas dimensões de intervenção relacionadas quer com a pobreza quer com a dependência associada, sobretudo, ao aumento da longevidade: a melhoria das condições de habitabilidade e conforto, adaptabilidade e acessibilidades e a criação de unidades de Cuidados Continuados Integrados.

A preocupação com serviços inovadores e adequados ao processo de envelhecimento está patente, por exemplo, na promoção de serviços diferenciados nos Serviços de Apoio Domiciliário que se desenvolvem em Amadora: animação sócio cultural, serviço de cabeleireiro, manicura e pédicure, com recurso a estagiários dos cursos de educação /formação que decorrem no concelho, o que pressupõe uma forma articulada e cooperante de actuação entre o município e a Escola das Profissões e do Desporto. O modelo de parceria, em que o promotor principal é o município, identifica-se, também, nos serviços de animação

proporcionados em centros de dia das associações de reformados, que abrangem, anualmente, cerca de mil e trezentas pessoas idosas.

Em Oeiras, de registar o carácter inovador ao nível das alternativas ao meio habitual de vida: a construção e funcionamento, desde 2008, de uma residência sénior constituída por sessenta apartamentos e por uma área de serviços colectivos para apoio aos residentes e a idosos da comunidade; recentemente, foram também construídos pelo município duas unidades residenciais geriátricas, no âmbito de uma Parceria Público Privada.

Na promoção da saúde e bem estar, de referir, em Oeiras, o Programa de Actividade Física 55 +, promovido pela autarquia, que decorre em todas as freguesias e abrange cerca de mil pessoas idosas.

Da análise da informação disponibilizada pelos municípios no que diz respeito à área do envelhecimento considera-se de destacar:

- a intervenção dos municípios, com excepção de actividades de natureza socio-recreativa e cultural, é delegada nas IPSS, assumindo aqueles um papel de parceiro e de facilitador das acções que estas organizações empreendem;
- nas situações de isolamento e dependência, a acção municipal traduz-se na disponibilização de serviços de teleassistência pagos pelo munícipe (Oeiras), na realização de pequenas reparações domésticas gratuitas (Oeiras e Amadora); em nenhum dos concelhos está assegurada resposta às situações de dependência, permanente ou temporária, que tenham a participação dos municípios, quando são cada vez mais necessárias intervenções neste problema, em face do envelhecimento das populações;
- na pobreza e isolamento social das pessoas idosas, não se identifica uma matriz de actuação: ora são organizadas respostas em função de necessidades para as quais existem programas nacionais de financiamento (Celorico e Reguengos na área do conforto habitacional), ora participadas despesas com medicamentos (Oeiras) ou financiada a distribuição de refeições a beneficiários do Serviço de Apoio Domiciliário e centros de dia, em fins de semana e feriados (Amadora); fenómenos de isolamento social com maior gravidade são conhecidos através de sinalizações da comunidade e trabalhados em função dos recursos das instituições

da rede social local, ficando as câmaras com a responsabilidade directa de intervenção em situações de insalubridade habitacional;

- dimensão comum a todos os municípios é a da intervenção de âmbito socio-cultural, onde se encontra, de facto, uma matriz de actuação: todos promovem actividades de convívio, passeios, bailes, encontros geracionais, sendo estes os espaços e momentos de excelência no contacto entre os munícipes mais velhos e destes com os eleitos locais.

#### **4. Deficiência**

No âmbito da deficiência foram consideradas como vertentes principais de promoção da inserção social as áreas socio-profissional, socio-ocupacional e de participação social e cultural, acessibilidades e transporte.

Quadro VI.7 – Projectos e acções - Deficiência.

	<b>Município</b>	<b>Mobilidade/Transporte/ Acessibilidades</b>	<b>Apoio financeiro a IPSS – manutenção de actividades</b>	<b>Apoio financeiro a IPSS – construção, cedência de terrenos</b>	<b>Promoção da participação social e cultural</b>	<b>Inserção Profissional</b>
<b>Projectos / Acções Promotor / Parceiros</b>	<b>Amadora</b>	Projecto Mobilidade e Acessibilidade [barreiras arquitectónicas e transporte] <i>CMA / SCMA</i>	PAMA [apoio financeiro às actividades das instituições do Município] <i>CMA</i>	PAIPSS [apoio às Instituições que desenvolvem actividades de acção social] <i>CMA / ISS</i>	Comemoração do Dia Internacional da Pessoa Deficiente [actividades desportivas e sensibilização da comunidade] <i>CMA / Associações de Deficientes</i> SIM - PD - Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência <i>CMA / INR</i>	Projecto “O Leme” [estágios de curta duração ao abrigo da Responsabilidade Social] <i>CMA / IPSS</i>
	<b>Celorico</b>	Adaptação de habitações [materiais de construção]; construção rampa acesso				
	<b>Oeiras</b>	Serviço de Transporte Adaptado <i>CMO</i> Projecto Praia Acessível [introdução de medidas facilitadoras do acesso de pessoas com mobilidade condicionada à praia e aos banhos de mar] <i>CMO / CERCIOEIRAS; Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Oeiras</i> Projecto Oeiras Sem Barreiras [realização de obras de adaptação residências] <i>CMO / Mota-Engil</i>	Apoio à manutenção das actividades das IPSS <i>CMO</i>		SIM-PD - Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência <i>CMO / INR</i>	- Enclave de Emprego Protegido] <i>CMO / Instituto de Emprego e Formação Profissional</i> - Estágios Pré-Profissionais Jardinagem [Protocolo com o Externato Alfred Binet] <i>CMO / Externato Alfred Binet</i>
	<b>Reguengos</b>					

A acção municipal no campo da deficiência traduz-se em intervenções de promoção directa e no apoio à actividade das instituições sociais concelhias e às do Instituto Nacional para a Reabilitação, entidade promotora dos Serviços de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD).

No âmbito da mobilidade e transporte, o concelho de Amadora dispõe do projecto Mobilidade e Acessibilidade, em parceria com a Santa Casa da Misericórdia, funcionando de acordo com as solicitações dos munícipes. O Serviço de Transporte Adaptado, em Oeiras, é da responsabilidade única Autarquia, destinando-se a munícipes com deficiência motora, sensorial, mental ou outra, abrangendo cerca de 15 munícipes, a maioria crianças e jovens que frequentam estabelecimentos de ensino ou centros ocupacionais.

Os municípios de Amadora, Celorico e Oeiras apoiam financeiramente as IPSS na realização de projectos e manutenção de actividades, mas só Amadora e Oeiras apoiam financeiramente a construção de equipamentos. Celorico disponibiliza materiais para adaptação de habitações e, tal como Oeiras, apoia a realização de obras de melhoria das acessibilidades, tratando-se, contudo, de apoios residuais em número de beneficiários.

No âmbito da participação social e cultural das pessoas com deficiência, Amadora e Oeiras dinamizam, em articulação com as instituições, projectos de natureza desportiva e recreativa, disponibilizando, também, Oeiras, o Serviço Praia Acessível, possibilitador do acesso ao mar e ao usufruto da praia.

Considerando o objectivo de inserção profissional das pessoas com deficiência, a acção de Amadora e Oeiras dirige-se à integração no mercado de jovens e adultos em fase activa. De acordo com a informação recolhida, ambos os concelhos desenvolvem estratégias através de parcerias institucionais locais e de acordos de cooperação interinstitucionais: em Oeiras, com o IEFP, assegurando o exercício de uma actividade remunerada e formação/aperfeiçoamento profissional que possibilitem a sua inclusão no mercado de trabalho, através da integração em serviços administrativos e de jardinagem da autarquia; no âmbito de um protocolo estabelecido com o Externato Alfred Binet, escola de educação especial, a integração socioprofissional de jovens e jovens-adultos, através de estágios pré profissionais na área da jardinagem. Em Amadora, utilizando uma diferente estratégia, o município promove a inserção socio-ocupacional em instituições de solidariedade social da

área da deficiência, apoiando-as financeiramente no desenvolvimento de acções de melhoria das competências de jovens e adultos, tendo em vista a integração no mercado de trabalho (projecto O LEME).

Destaque-se, ainda, que Amadora, Reguengos e Oeiras têm em funcionamento um programa de âmbito nacional – o Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência (SIM-PD) e Reguengos participa num projecto de Intervenção Precoce constituído por acções de natureza preventiva e habilitativa, dirigidas às crianças dos 0 aos 6 anos que apresentem deficiência, atraso de desenvolvimento, ou risco de poder vir a tê-lo.

Em síntese, a problemática da deficiência é tratada, do ponto de vista da intervenção municipal, segundo um modelo misto de acção, em que os projectos de promoção directa têm um peso distinto nas opções dos quatro municípios em análise. De facto, com excepção dos serviços de Oeiras e Amadora ao nível da mobilidade e transporte e no apoio à inserção profissional – em que não existem dados que comprovem a eficácia dos projectos e o seu contributo na equidade no acesso ao mercado de trabalho uma vez que não são conhecidos os trajectos sequentes à participação das pessoas com deficiência nos estágios profissionais - as principais respostas necessárias no quotidiano de vida dos munícipes com deficiência são dadas pelo sistema solidário, afinal aquele que, como nas demais problemáticas sociais, é o interlocutor privilegiado pelo Estado na criação de respostas locais.

## **5. Família e Comunidade**

Consideraram-se como dimensões de intervenção a analisar aquelas que constituem meios de promoção do bem estar das famílias e das comunidades, directa ou indirectamente relacionadas com a conciliação vida familiar/vida profissional, com a melhoria das competências parentais, com a promoção da participação e melhoria das condições de inclusão de comunidades em situação de maior vulnerabilidade.

Quadro VI.8 – Projectos e acções – Família e Comunidade.

Município	Benefícios financeiros - deduções no pagamento de serviços e de contribuições autárquicas	Intervenção social territorial	Apoio a imigrantes	Apoio à função parental	Apoio financeiro a IPSS para actividades na área da infância	Apoio financeiro a IPSS para construção equipamentos infância	Intervenções de proximidade	Outras
Projectos / Acções Promotor / Parceiros	<b>Amadora</b>	- CLDS Santa Filomena [promoção da inclusão social dos cidadãos] <i>SCMA / CMA e Instituições Locais</i> - Zambujal Melhora [requalificação urbana e desenvolvimento social] <i>CMA / IHRU e IPSS do Bairro do Zambujal</i> - CLDS Casal da Mira [promoção da inclusão social dos cidadãos ] <i>Fundação Aga Khan / CMA e Instituições Locais</i>			PAMA - Programa de Apoio ao Movimento Associativo [apoio financeiro às actividades das Instituições]	PAIPSS - Programa de apoio às IPSS [Comparticipação até ao máximo de 50% do valor não participado pela Administração Central]		- PMIO – Plano Municipal de Igualdade de Oportunidades - Qualificação das Respostas Sociais [formação dos agentes das Instituições; Implementação do Modelo de Qualidade nas IPSS] - Amadora Empreende [Programa Municipal de apoio ao Empreendedorismo] - Banco Local de Voluntariado da Amadora
	<b>Celorico</b>	Redução na Taxa de Saneamento e Esgotos [redução no pagamento - idosos e famílias carenciadas]						

	Município	Benefícios financeiros - deduções no pagamento de serviços e de contribuições autárquicas	Intervenção social territorial	Apoio a imigrantes	Apoio à função parental	Apoio financeiro a IPSS para actividades na área da infância	Apoio financeiro a IPSS para construção equipamentos infância	Intervenções de proximidade	Outras
Projectos / Acções Promotor / Parceiros	Oeiras	- Projecto Bairr@ctivo, no âmbito do Programa "Escolhas" [integração social de crianças e jovens B° Outurela/Portela] <i>CMO / Agrupamento de Escolas, CPCJO, Assomada e Associação Solidariedade Imigrante.</i>	- Centro Comunitário do B° Alto da Loba [espaço municipal de apoio moradores]	Rede CLAI's [acolhimento e integração da população imigrante do Concelho] <i>CMO / ACIDI</i>	Espaço Prevenir Crescer Oeiras, a funcionar no CCAL [espaço de apoio a jovens mães e jovens grávidas] <i>Associação "Ajuda de Mãe" / CMO</i>	Apoio a IPSS para manutenção e projectos específicos na área da infância e manutenção de actividades]	Apoio a IPSS para equipamento e obras [apoio financeiro a IPSS para actividades na área da infância e idosos para equipamento e obras] <i>CMO / IPSS Locais</i>	- Rede Juventude [espaços de apoio aos jovens em 3 freguesias]  - Gabinete de Inserção Profissional [atendimento nas áreas do emprego e da formação profissional] <i>CMO / IAFP</i>	
	Reguengos	- Loja Social [supressão de necessidades imediatas das famílias carenciadas, através de donativos em espécie]  - Atendimento Social	- Casa das Culturas [espaço municipal de apoio à comunidade]		"Ajudar a Crescer" [sessões de esclarecimento para os pais]  <i>CRMR / Agrupamento Vertical de Escolas de Reguengos de Monsaraz</i>				



Na intervenção com famílias e na comunidade, os problemas que podem ser enquadrados neste âmbito, identificados nos DS por todos os municípios, nem sempre têm correspondência nas práticas interventivas que promovem.

As situações de vulnerabilidade que são referidas encontram resposta, sobretudo, em projectos que decorrem em territórios com população mais vulnerável, uns de promoção directa dos municípios, outros por IPSS ou associações locais, todos objecto de financiamento da Administração Central e centrados na melhoria das competências pessoais e sociais dos seus beneficiários: em Amadora, dois Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) - bairros municipais Casal da Mira e Santa Filomena - e um projecto de requalificação urbana no Bairro do Zambujal; um CLDS numa das freguesias do concelho de Celorico, na freguesia de Casas do Soeiro e, em Oeiras, um CLDS (no bairro municipal do Alto dos Barronhos) e um projecto dirigido a crianças e jovens enquadrado pelo Programa Escolhas (bairro municipal da Outurela/Portela).

Oeiras promove directamente intervenção comunitária em três zonas do concelho (nos bairros municipais do Alto da Loba e Navegadores e no bairro J. Pimenta), dispondo de estruturas físicas e equipas do próprio município. Estes dois municípios dispõem, contudo, e dada a sua trajectória em termos de realojamento de famílias pobres, serviços de atendimento e de apoio às comunidades residentes nos bairros municipais, sendo, porém, esse trabalho enquadrado pela Habitação e não pela Acção Social; observa-se que o tipo de estrutura orgânica destes dois municípios revela, neste caso particular, o carácter fragmentado que, com frequência, se atribui à intervenção social: por um lado, constitui âmbito de intervenção da Acção Social a resposta às situações de vulnerabilidade dos indivíduos, das famílias e das comunidades, consideradas, até, nas próprias orgânicas municipais; por outro, o facto de se tratar de famílias e comunidades que foram alvo de processos de realojamento torna-as “clientes” da Habitação, possuindo, assim, os municípios dois serviços distintos, com objectivos que se cruzam e com destinatários que são potencialmente os mesmos.

Pode, pois, colocar-se a questão da sobreposição das intervenções que muitas vezes caracteriza a acção social e da identificação dos destinatários das acções efectuadas em função de uma necessidade específica e não num continuum que privilegie a dimensão

colectiva das suas vidas. Esta questão leva a interrogar, de uma forma muito particular, se estarão os próprios serviços camarários a trabalhar em articulação – questão que se coloca, também e obviamente, relativamente à intervenção levada a cabo por outras organizações locais – por forma quer a evitar intervenções sobrepostas, quer a salvaguardar a dignidade das pessoas que são alvo de medidas de intervenção. Um outro problema pode surgir desta forma de organização: o de, na ausência de uma clarificação da unidade orgânica responsável pelo atendimento e acompanhamento da situação, não ter o munícipe a necessária resposta por parte da entidade.

A existência de equipamentos de infância constitui não só um meio de protecção à infância e de equidade nas oportunidades de desenvolvimento das gerações futuras, como um mecanismo que permite a conciliação vida profissional/vida familiar. Dados da Carta Social Nacional<sup>133</sup> dão conta de um excedente de capacidade/oferta face ao número de utentes; contudo, este excedente é justificado pela oferta no âmbito do sector lucrativo, dado que a maioria dos equipamentos geridos pelas IPSS com financiamento público não conseguem responder à procura das famílias. O programa PARES procurou colmatar o défice de respostas na área da infância, para famílias com menores recursos, através do financiamento a entidades não lucrativas, programa que mereceu, também, o investimento de Oeiras e Amadora através da comparticipação financeira a entidades de solidariedade social com projectos de construção de equipamentos.

Ao nível da cobertura em equipamentos de infância, Celorico é o município em que existe um excedente de capacidade face às necessidades – os equipamentos têm capacidade para acolher 122 crianças e têm apenas 98 utentes. Conquanto os restantes municípios refiram nos seus DS o défice de equipamentos na área da infância, os dados da Carta Social Nacional dão conta de capacidade não utilizada em Amadora e Oeiras; uma vez que os números da Carta Social dizem respeito à rede privada lucrativa e à rede solidária, a falta de resposta em equipamentos sociais identificada refere-se, certamente, à capacidade de resposta em estruturas que disponibilizem os serviços de acordo com os rendimentos das famílias.

---

<sup>133</sup> Carta Social Nacional, 2009, editada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social

A problemática da infância merece, também, a atenção e o investimento de Amadora, Oeiras e Reguengos, seja através do apoio financeiro a IPSS para manutenção da sua actividade, seja no apoio a projectos de formação parental, seja, ainda, como é o caso de Reguengos, na gestão directa de uma Ludoteca e de um espaço (Espaço-Criança) de desenvolvimento de actividades de apoio escolar, expressão plástica, dramática e musical de crianças do pré-escolar e do 1.º ciclo, de etnia cigana. Oeiras gere, directamente, três espaços de actividades de tempos livres, a partir dos quais organiza, também, programas de férias.

Na área específica de promoção e protecção das crianças e jovens, todos os municípios têm em funcionamento Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), com excepção de Reguengos. No entanto, paradoxalmente, é neste município que tem tido desenvolvimento o Programa para a Inclusão e Cidadania, resultante da cooperação institucional entre o Programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil e a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz, destinado a actuar em benefício das crianças e jovens em perigo e particularmente dos socioculturalmente mais carenciados.

No âmbito do apoio a famílias com menores recursos económicos, o município de Celorico tem como medida a redução de taxas de saneamento e esgotos, de que beneficiam cerca de sessenta famílias; Oeiras e Amadora, que dispõem de serviço comum de água e saneamento, têm instituído, também, o mesmo tipo de benefício, a que acrescem as reduções nos pagamentos do consumo de água.

Enquanto serviços de apoio à comunidade, são de considerar os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), programa do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) no âmbito do emprego, funcionando em todos os municípios, bem como os serviços de apoio à integração de imigrantes que constituem a rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII) e que, obviamente, se encontram em funcionamento nos municípios com comunidades imigrantes expressivas: Oeiras possui três CLAI e Amadora dois. Em 2010, os CLAI de Amadora atenderam 1.304 imigrantes e os de Oeiras 1.077 (informação prestada directamente pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) no dia 19 Janeiro de 2012).

Distinguindo-se dos restantes municípios, Amadora investiu na formação das instituições que operam no concelho tendo em vista a implementação do Modelo de

Qualidade das instituições que gerem serviços sociais, Serviço de Apoio Domiciliário, Creche e Centro de Dia.

Em síntese, a área da família e comunidade, são de realçar os seguintes elementos:

- a acção directa dos municípios tem um carácter de continuidade quando se trata de projectos que têm suporte em programas co-financiados pela Administração Central (Gabinete de Inserção Profissional, Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, CLAII, projectos no âmbito do Programa Escolhas) ou quando estão articulados com funções municipais que, tendo respondido a necessidades específicas dos munícipes, passam a requerer medidas que, mesmo que definidas com fins de promoção social das populações, não deixam de ter como objectivo o controle social dessas mesmas populações (a existência de equipas de intervenção social nos bairros de realojamento social podem ser tipificadas neste âmbito);
- também nesta área a protecção e o acompanhamento sociais das famílias e das comunidades se realizam com a forte participação da rede social local, expressa na quase exclusividade que detêm na gestão de equipamentos sociais e, até, no estatuto de entidades coordenadoras de projectos de desenvolvimento social de comunidades mais vulneráveis dentro dos territórios municipais, como é o caso dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), em que as autarquias têm o papel de parceiros;
- realce para a existência, em todos os municípios, de equipas de atendimento social, sendo que alguns dos elementos realizam esse trabalho no âmbito da actividade dos serviços locais da Segurança Social (o denominado Atendimento Integrado - Acção Social e Rendimento Social de Inserção) numa lógica de cooperação local entre os dois níveis de acção pública;
- em complemento da constatação anterior, considera-se que, no que diz respeito à vertente da intervenção de proximidade com fins de promoção social das comunidades mais vulneráveis à exclusão, a intervenção dos serviços de Acção Social é residual; com excepção de Oeiras, que tem técnicos que exercem as suas funções em estruturas municipais descentralizadas, verifica-se que os municípios privilegiam, de um modo geral, quer metodologias de intervenção de nível

individual, quer o recurso sistemático à rede de instituições sociais que, essas sim, estão próximas dos munícipes.

## **6. Pobreza e vulnerabilidade**

Consideraram-se dimensões de análise as que mais se relacionam com as situações de pobreza extrema ou de vulnerabilidade social, nas quais se insere a problemática dos sem abrigo, da carência económica e alimentar das famílias e as situações de violência, especialmente a violência doméstica.

Quadro VI.9 – Projectos e acções – Pobreza e vulnerabilidade.

Município	Intervenção em situações de emergência social - violência doméstica	Intervenção em situações de emergência social - acidentes/catástrofes /incêndios	Intervenção em situações de emergência social - isolamento social	Intervenção com pessoas sem abrigo	Apoio alimentar a famílias	Atendimento social	Outras
Projectos / Acções Promotor / Parceiro	<b>Amadora</b>	RIIVA - Rede Integrada de Intervenção na violência na Amadora [Investigação, definição de estratégias intervenção na área da Violência] <i>CMA / ACES VII; Hospital Fernando da Fonseca; CIG; Tribunal da Amadora; PSP; CPCJ da Amadora; DGRS</i>	- STAPA - Sistema Telefónico de Atendimento Permanente <i>CMA / SCMA</i>  - Insalubridade /Emergência social [identificação e resolução de problemas de insalubridade, que coloquem em risco a saúde pública e individual]	Projecto Passa a Palavra [intervenção para a autonomia e integração social de pessoas em situação de exclusão, mobilizando os parceiros locais]		SAAI - Sistema de Atendimento e acompanhamento Integrado [sistema integrado de atendimento social, com acompanhamento sistemático e personalizado de indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade social] <i>CMA / ISS e Juntas de freguesia</i>	- Prosama - Projecto de responsabilidade organizacional e social [Sensibilização para a importância de adopção de práticas de responsabilidade social por parte do Município e das Organizações] <i>CMA / Instituições do Município; empresas privadas</i>  - Rede Social [eliminação/redução de situações de pobreza/exclusão social, através de um planeamento social integrado] <i>CMA / Organizações, públicas e privadas do Concelho</i>
	<b>Celorico</b>				PCCAC [encaminhamento para IPSS] <i>Associação dos Mais Necessitados / CMCB</i>	Atendimento – Gabinete de Acção Social <i>CMCB / ISS</i>	

	Município	Intervenção em situações de emergência social - violência doméstica	Intervenção em situações de emergência social - acidentes/catástrofes /incêndios	Intervenção em situações de emergência social - isolamento social	Intervenção com pessoas sem abrigo	Apoio alimentar a famílias	Atendimento social	Outras
Projectos / Acções Promotor / Parceiro	Oeiras	Equipa de Emergência e Apoio Social (EEAS) [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades Locais</i>	(EEAS [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades Locais</i>	EEAS [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades Locais</i>	(EEAS [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades Locais</i>	EEAS [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades locais</i>	EEAS [articulação com os parceiros locais e com os serviços da CMO no acompanhamento e/ ou encaminhamento das situações sociais sinalizadas] <i>CMO / Comissões Sociais de Freguesia e Entidades locais</i>	
	Reguengos			Loja Social [resposta a situações de emergência social, através da doações em espécie]		Loja Social [resposta a situações de emergência social, através de doações em espécie]	Serviço de Atendimento Social [atendimento social às famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social]	Serviço de Psicologia [acompanhamento psicológico]

As situações de maior fragilidade social são alvo de intervenção diversa por parte dos municípios, seja no âmbito da problemática dos sem-abrigo, seja na intervenção na pobreza extrema e suas consequências ao nível da saúde mental ou, ainda, nas situações de violência.

Amadora desenvolve uma intervenção concertada e organizada em áreas de maior vulnerabilidade, consentâneas com a identificação no Diagnóstico Social e nos eixos prioritários de intervenção: no âmbito da problemática da violência, alvo crescente do interesse público, tem em funcionamento uma Rede Integrada de Intervenção na Violência, que, desde a sua criação em 2010, prestou apoio a mais de quarenta vítimas; um Sistema de Atendimento Permanente destinado a apoiar pessoas em isolamento social; um Projecto de Insalubridade e Emergência Social, para actuação em casos de pobreza extrema com efeitos ao nível da saúde mental; um projecto na área dos sem-abrigo, promovido pela própria autarquia, em parceria com entidades locais, que já apoiou cerca de 150 pessoas.

Em Oeiras a preocupação com as situações de maior precariedade social, sobretudo as que têm carácter emergencial, encontram resposta na acção da Equipa de Emergência e de Atendimento Social que analisa e articula com os técnicos das freguesias e das entidades públicas locais a realização do diagnóstico e do plano de intervenção nas situações que lhe são referenciadas por munícipes, pelas Juntas de freguesia e por outros serviços da Câmara, nomeadamente o Serviço de Protecção Civil e Polícia Municipal; a abordagem das situações é efectuada em *grupos de discussão de casos*, e os principais problemas tratados dizem respeito a situações de pessoas sem-abrigo, isolamento social, violência doméstica e outras enquadradas no campo da vulnerabilidade permanente ou pontual, cuja resposta é, habitualmente, dada ou pelo serviço Local da Segurança Social ou por IPSS da área de residência do munícipe.

Em Celorico as situações de maior precariedade são conhecidas dos serviços de Acção Social do município através do atendimento social realizado pelas assistentes sociais e dizem respeito a necessidades alimentares; estas situações encontram resposta numa associação de solidariedade social que providencia o fornecimento da alimentação; contudo, trata-se de uma problemática que não terá gravidade semelhante à que pode verificar-se nos concelhos mais urbanos, dado que, e recorrendo ao testemunho do responsável político pela



Acção Social, a maioria das pessoas tem assegurados os mínimos de subsistência alimentar através das hortas e dos animais que criam nos quintais que quase todos possuem.

Em Reguengos as situações de maior precariedade encontram resposta por parte do município na Loja Social onde são disponibilizados bens em espécie e acompanhamento psicológico. A Loja Social requer a ocupação de 50% do tempo de trabalho da assistente social.

Registe-se a existência, em todos os municípios, de técnicos adstritos ao atendimento aos cidadãos, que articulam as intervenções com as entidades com competências e/ou com recursos para responder aos problemas, nomeadamente as Instituições Particulares de Solidariedade Social e o serviço local da Segurança Social. No entanto, no total, esta função é responsável pela ocupação de 31% do tempo de trabalho de cinco dos seis assistentes sociais entrevistados.

Por último, registe-se que as funções que requerem um maior tempo de afectação dos dos assistentes sociais são as reuniões com entidades e parceiros (110% de afectação do tempo de cinco técnicos) e as relacionadas com o planeamento da intervenção e a realização de planos de acção (105% de afectação do tempo de cinco técnicos); o trabalho com grupos da comunidade não ocupa mais do que, no total, 15% do tempo de trabalho dos técnicos, o que indica um fraco investimento na numa das dimensões do trabalho comunitário.

Em síntese, são elementos a considerar no âmbito desta área de intervenção:

- a atenção e envolvimento da Acção Social dos municípios nas situações de maior vulnerabilidade é realizada em função do surgimento de casos específicos, tendo um tratamento individualizado do ponto de vista da análise e, geralmente, resposta na rede solidária local ou no serviço local da Segurança Social; excepção só em Amadora, que dispõe de intervenção planeada e concretizada com diferentes parceiros em áreas problemáticas emergentes do ponto de vista da atenção pública (caso da violência doméstica e do isolamento das pessoas idosas) ou que têm vindo a tomar uma maior expressão por via, inclusive, do aumento do desemprego e da fragilização dos laços sociais (caso dos sem-abrigo, em que o município interveio em cerca de cento e cinquenta situações). Poder-se-á deduzir que as problemáticas sociais inscritas neste âmbito não têm expressão nos demais

municípios, mas os DS dão conta, efectivamente, de alguns fenómenos de maior fragilidade nos restantes: pobreza e isolamento dos idosos nos quatro municípios, analfabetismo, famílias “disfuncionais” e alcoolismo em Celorico, abandono escolar em Celorico e Reguengos;

- o atendimento em situações de maior vulnerabilidade social, que tem como sequência, habitualmente, o encaminhamento para outras entidades da rede social local, não significa, necessariamente, que seja realizado acompanhamento dos casos e avaliação dos resultados da acção; mais do que um processo de acompanhamento social, julga-se que se trata de uma intervenção que é iniciada em função de uma pressão ou solicitação, que tem carácter ora pontual, ora emergencial, a que nem sempre corresponde um efectivo processo de acção;

acção planeada, articulada e permanente perante fenómenos de maior fragilização social constata-se, sobretudo, em Amadora, através dos projectos “Rede Integrada de Intervenção na Violência na Amadora” (RIIVA), Sistema de Atendimento Permanente (STAPA), Passa a Palavra e “Projecto de Responsabilidade Organizacional e Social” (SAAI); curiosamente, é neste último que se verifica o nível de relação instituído entre a autarquia e o serviço local da Segurança Social: conquanto seja responsabilidade deste organismo a resposta – através de prestações de Acção Social - às situações de pobreza extrema e à exclusão social, os processos de ajuda são efectuados através da rede de técnicos locais que incluem os técnicos da Câmara Municipal, das Juntas de Freguesia e da Segurança Social.

Considerados os elementos disponibilizados pelos municípios, procuraremos enriquecer a análise da Acção Social municipal com os contributos dos políticos locais e dos assistentes sociais, centrando-nos em dimensões relacionadas com a percepção dos problemas e das potencialidades e com as condições de exercício proporcionadas quer pelos contextos socio-económicos e financeiros e pelo quadro de competências em vigor.

## **7. Potencialidades e limitações da Acção Social Municipal: percepções políticas e práticas.**

Realizada com o objectivo de extrair contributos para o conhecimento da Acção Social no âmbito das suas interrelações com as comunidades, com as instituições locais e com o estado central, foram ouvidos políticos locais com responsabilidade directa na área da Acção Social e técnicos autárquicos, assistentes sociais, procurando identificar nos seus depoimentos as potencialidades e as limitações que conferem um determinado perfil da Acção Social municipal.

### **7.1. Contexto local da Acção Social**

A intervenção dos municípios na área da Acção Social contém potencialidades associadas a um dos factores que, habitualmente, se considera como dos mais importantes no enfrentamento dos problemas sociais: o contexto de proximidade em que se desenvolve a acção, entendida quer na perspectiva do conhecimento mais aprofundado da realidade social, quer ao nível da possibilidade de estabelecimento de interrelações com os cidadãos afectados pelos problemas e com as entidades da rede social local, numa óptica de intervenção para os solucionar.

Nas entrevistas efectuadas a políticos locais e técnicos, as opiniões são unânimes na consideração da importância e do carácter privilegiado que assume a proximidade no âmbito da gestão municipal, porquanto é *“às autarquias locais que os Municípios se deslocam em primeira instância para verem resolvidos os seus problemas e, no atinente à Acção Social, onde primeiramente procuram ajuda para debelar as suas dificuldades”(PL1)*, sendo estas *as melhores entidades, as que estão melhor preparadas, justamente pela sua proximidade, para conhecerem as necessidades dos cidadãos(PL3)*.

Nos municípios de menor densidade populacional, a proximidade pode, também, representar a possibilidade de verificação directa e, até, personalizada, das *mudanças nas condições de vida das pessoas*, constituindo esse facto um *sinal gratificante (PL3)* para quem exerce funções políticas ou técnicas numa autarquia.

A proximidade permite, também, o *conhecimento dos recursos e potencialidades locais (PL4 e AS2)*, identificado especificamente no papel que desempenham as diversas entidades que operam localmente, e que possibilita maior *eficácia na detecção de problemas sociais, bem como na definição de prioridades de intervenção social (PL4)*. No entanto, não deixa de sobressair, na interpretação deste conceito por parte de um dos políticos locais, uma das dimensões do poder, que tanto pode constituir um factor positivo quanto negativo: a da fiscalização da actividade das instituições locais, dado que os municípios, *ao contrário do que acontece com o Estado, por exemplo, podem verificar se efectivamente o apoio está a ser concedido(PL3)*.

A função de fiscalização da actividade das instituições locais, tanto pode ser compreendida do ponto de vista do controle da aplicação de recursos disponibilizados pelas autoridades públicas, quanto do cumprimento dos fins a que se destinam, ou seja, da salvaguarda da qualidade dos serviços e dos interesses dos munícipes que deles beneficiam. Constitui um dos aspectos sensíveis no debate sobre a distribuição de competências entre os dois níveis do Estado, pela dependência directa de decisões políticas em que podem ficar as instituições quanto à distribuição de recursos, isto é, pode constituir um factor de vulnerabilidade face ao poder político local, um poder que, exercido num contexto de proximidade, também é mais susceptível à influência de outros poderes locais e a influenciar a acção local sob uma perspectiva única, tornando mais pobre a vida pública local. Neste campo, a definição clara de critérios e de mecanismos de controle quer da distribuição de recursos quer da sua aplicação, constituem uma das vias para uma gestão pública local mais equitativa e conforme com os valores democráticos.

Por parte dos assistentes sociais entrevistados, é de assinalar o entendimento da noção de proximidade não só como potencialidade para o conhecimento das necessidades e problemas dos munícipes mas também como factor de promoção do envolvimento e da participação dos diferentes actores locais: *envolvimento do outro, das comunidades, dos grupos sociais, dos diferentes agentes / actores sociais numa lógica de potenciar, de estimular, de apoiar capacidades de intervenção, de resolução partilhada dos problemas sociais (AS2)*. Um entendimento que integra, pois, os principais elementos constitutivos da intervenção comunitária, onde as populações têm um papel que é considerado na vida social

e na melhoria das condições de vivência quotidiana. Trata-se, pois, de identificar a proximidade de forma dinâmica, não apenas no sentido da capacidade de ouvir/conhecer os problemas das pessoas, mas também do reconhecimento da competência dos diferentes actores locais - incluindo os indivíduos e grupos da comunidade - para participarem nos processos de mudança.

Na lógica da acção territorializada encontra-se também, do ponto de vista do Serviço Social, a dimensão de *proximidade dos técnicos aos decisores políticos* (AS2), aos primeiros responsáveis pela orientação da política social municipal e pela importância que lhe é atribuída no quadro das demais funções municipais. Nela reside, sem dúvida, uma das importantes diferenças entre uma gestão pública desconcentrada e uma descentralizada para os municípios: os técnicos dos serviços do Estado central que exercem funções nos concelhos, não têm a mesma possibilidade de acesso aos decisores como têm os de uma autarquia, pelo que, potencialmente, essa posição constitui vantagem que deve ser valorizada pelos técnicos. Esta foi uma perspectiva apresentada, também, por um dos políticos locais (PL39, que referenciou como positivo o facto de qualquer dirigente ou técnico municipal ter acesso directo ao Presidente da Câmara. Nessa linha, considera-se que os assistentes sociais não podem desresponsabilizar-se do seu papel de influenciadores das decisões dos eleitos locais, através dos instrumentos técnicos ao seu dispor: estudos, relatórios, propostas fundamentadas para resolução ou minimização de problemas constituem uma potencialidade que não pode ser menosprezada pelos profissionais.

Importa, ainda, realçar um dos aspectos que caracterizam dimensão de proximidade da acção municipal, segundo um dos entrevistados: o da intervenção na hora, no momento em que é mais necessária, nos problemas quando eles se fazem sentir, fazendo com que os *municípios se sobreponham ao Estado* porque, muitas vezes, *quando o Estado vem com determinados apoios, os municípios já o estão a fazer...*” (PL3). Trata-se de uma das vantagens identificada na governação local, embora ela possa constituir, também, um risco: se sobrevalorizada, pode levar a intervenções de tipo imediatista, perdendo a Acção Social o carácter preventivo que deve conter.

Conclui-se, pois, que, ao conceito de proximidade e sua relevância na Acção Social municipal estão associados indicadores tais como o conhecimento dos problemas e da sua

dimensão, possibilidade de identificação dos sujeitos que os vivem e de acompanhamento das mudanças ocorridas, níveis de relação e articulação com os recursos proporcionados pela rede social local. A proximidade permite a intervenção nos problemas *just in time*, competindo aos políticos e ao corpo técnico, incluindo aos assistentes sociais, a responsabilidade de a Acção Social local não ser meramente um conjunto de práticas imediatistas, mas uma acção planeada em função de necessidades identificadas, para as quais é necessário o contributo dos municípios na organização de medidas que se antecipem às consequências da sua não resolução.

## **7.2. Problemas Sociais e Prioridades de Intervenção**

A expressão das necessidades e dos problemas sociais no contexto local constitui um desafio para os executivos municipais e para os diferentes actores que congregam a rede social territorial. Um desafio ao nível do seu conhecimento e da planificação das medidas tendentes à sua prevenção ou à sua resolução, o que pressupõe a realização e actualização permanente dos diagnósticos sociais e o planeamento de acções que terão, necessariamente, que contar com a participação desse conjunto de actores. Pressupõe, em suma, que políticos e técnicos das autárquicas e dirigentes e técnicos das entidades da rede social local conheçam as necessidades e estabeleçam as formas de intervenção articulada para os enfrentar, o que dependerá dos recursos humanos e financeiros em presença, das atribuições definidas e, ainda, da importância política que é conferida a este campo de intervenção.

Com a implementação do Programa Rede Social, os municípios passaram a dispor de um instrumento com relevância para a definição da estratégia municipal em matéria de Acção Social: os Diagnósticos Sociais (DS), base para o planeamento concertado traduzido nos Planos de Desenvolvimento Social (PDS). Contudo, verifica-se, por vezes, que os DS ora se centram em problemáticas de elevado grau de complexidade, cuja actuação ultrapassa o nível municipal; ora se centram em problemáticas que são alvo de intervenção recorrente sem que, sequentemente, os PDS revelem a definição de acções que introduzam inovação na forma de os encarar; ora, ainda, expressam uma visão fragmentada da realidade social,

frequentemente associada a fragilidades internas das próprias organizações que, também elas, possuem estruturas que potenciam essa fragmentação.

A nossa afirmação fundamenta-se na análise de diversos DS e PDS e, particularmente, nos dos quatro concelhos em estudo: sendo certo que a resolução de vários problemas sociais passa por intervenções transversais a outras dimensões da vida quotidiana, não se verifica, com elevada frequência, a necessária correspondência, por exemplo, entre a problemática do desemprego e a intervenção numa das suas muitas causas, as qualificações escolares e profissionais; entre as necessidades de promoção da participação dos cidadãos com mobilidade condicionada na vida social e profissional e acções relacionadas com o planeamento urbano e com a melhoria das acessibilidades no espaço público e no privado; outras, como o acesso à habitação, o sobreendividamento das famílias e as dificuldades de algumas em gerirem o orçamento familiar, as dificuldades no acesso à habitação...nem sempre encontram tradução nas acções planeadas nos PDS, nem nas medidas de Acção Social promovidas pelos municípios.

Como afirmado anteriormente, entende-se que estes importantes instrumentos reproduzem uma das limitações da própria estrutura organizativa municipal: a da separação de áreas de intervenção social em diferentes unidades orgânicas, com dirigentes distintos e, por vezes, também sob tutela de eleitos locais diferentes, colocando-se, nessa medida, a questão da articulação necessária nos diferentes níveis tendo em vista não só evitar a fragmentação dos processos de intervenção, como a sua duplicação. Considera-se, neste âmbito, os casos de Amadora e Oeiras: nos dois municípios as áreas da Acção Social e da Habitação Social integram unidades orgânicas distintas, no primeiro caso sob a direcção do mesmo eleito político, no segundo não só separadas funcionalmente como dirigidas por vereadores distintos.

Nas entrevistas realizadas, o tipo de problemas identificado por políticos e técnicos não difere de modo substancial: o desemprego e o emprego precário, as carências habitacionais, o envelhecimento, as situações de grande dependência em idosos isolados com problemas de saúde mental, as baixas qualificações profissionais de alguns grupos da população.

São os assistentes sociais quem testemunha o que é a actual realidade e a sua expressão nos problemas com os quais foi sendo construída a profissão: *desemprego crescente (com tendência para se tornar, cada vez mais, de longa e de muito longa duração), o sobreendividamento das famílias e a violência ... com contornos de causa/consequência uns dos outros, ou a partir dos quais se desenvolvem conjuntos de outros, em cadeia, ou que entroncam noutros potenciando-os... O stress em que vivem muitas famílias, provocado pela perda do emprego, pelo medo e/ou hipótese próxima de perda da casa, etc., pode ser desencadeador de comportamentos violentos a que os mais vulneráveis estão particularmente expostos...* (AS2); *“...o isolamento dos idosos e de pessoas com problemas do foro mental, o desemprego em idade avançada. E apontam para um factor que concorre, também, para o aumento das situações de vulnerabilidade social: a conjuntura política, marcada por opções no âmbito da política social de “redução dos apoios sociais ou aumento das dificuldades no acesso aos mesmos, patente no aumento da procura de apoio alimentar e de apoio ao pagamento das despesas familiares juntos dos serviços com competências na área da intervenção social, ...” (AS4,AS1).*

Ao nível concelhio, existem problemas que são identificados também pelos responsáveis políticos de três municípios: o problema da habitação, apresentado de forma clara por Oeiras como o problema mais grave do município, por Amadora com o adjectivo social e por Reguengos na vertente de *“carências habitacionais de algumas faixas da população”*, para cuja resolução se encontram os municípios fortemente dependentes de medidas de apoio do governo central. Sendo a ausência de habitação um factor de exclusão e a promoção do seu acesso uma forma de contributo para a dignidade da vida humana, entende-se a identificação deste problema por políticos e técnicos; pelos seus elevados custos e pela limitação da capacidade de endividamento dos municípios. Trata-se, pois, de uma área de intervenção que requer a participação do estado central.

Amadora e Oeiras, sofrendo de forte pressão populacional dadas as suas características de território urbano de área metropolitana, encontram-se em posição oposta à de Celorico da Beira, onde, a par do elevado envelhecimento da população, se regista um fenómeno partilhado pela maioria dos concelhos do interior: o da desertificação, apontado pelo responsável político local como um dos mais importantes problemas, cuja minoração



depende mais de políticas nacionais e do funcionamento da economia do que da intervenção municipal, ainda que, em alguns dos testemunhos recolhidos, seja reconhecida a necessidade de desenvolvimento da capacidade empreendedora dos munícipes, mas que só encontra expressão directa na actuação da Câmara da Amadora.

Os problemas com que se debatem os municípios são, de um modo geral, idênticos, alguns com graus de evidência e/ou de gravidade relacionados com especificidades quanto ao tipo de concelho. A sua priorização para efeitos de intervenção social difere em função dos recursos, das competências municipais e da valorização política atribuída, elemento condicionador, também, do modelo ou modelos de actuação a privilegiar: ou uma abordagem imediatista, ou uma de natureza preventiva, ou, ainda, do nosso ponto de vista a mais adequada, uma opção que combine ambas. Para tal, torna-se, também, necessário que o município, como afirmou um dos assistentes sociais (AS1), avalie sem hesitações os aspectos mais frágeis do seu território, a real expressão de problemas, monitorize a sua evolução e invista, na medida do possível, em respostas que se antecipem aos problemas. Pela proximidade aos eleitos locais, o desenvolvimento desse trabalho constituirá um importante contributo técnico para que, a nível municipal, seja uma realidade que “...a orientação estratégica de definição de políticas sociais a desenvolver no Município (seja) a dimensão e gravidade dos problemas ”(PL1) e que a intervenção social municipal não fique refém de um enquadramento legal que não se prevê venha a acontecer, porque, como afirmam os eleitos políticos e, particularmente, um deles, nas áreas da Saúde e Acção Social “...o facto de alguns projectos ou acções não se enquadrarem na esfera de competência das autarquias não tem sido impedimento para, dentro dos limites legais e das disponibilidades existentes, desenvolver em conjunto com Instituições Particulares de Solidariedade Social, Associações ou Juntas de Freguesia um conjunto de actividades que consideramos de grande importância, substituindo-nos à tutela...”(PL1).

### 7.3. Relação Estado central – Estado local

Como já analisado, a Acção Social nos municípios, enquanto área específica da Política Social autárquica, organiza-se, em traços gerais, em função de problemas e necessidades sociais que se fazem sentir nos territórios, das opções políticas no quadro de investimento financeiro municipal e, também, em função de um regime de atribuições e competências de carácter vago, do qual depende, em parte, quer a legitimidade quer os recursos para a acção. Pelo afirmado, não estão os municípios impedidos de agir, de um modo geral, em prol do bem estar social dos munícipes.

No âmbito de um conjunto de Planos Estratégicos e de Políticas Sociais de âmbito nacional, os municípios são chamados a participar na execução de acções, contribuindo, assim, para a concretização das metas definidas para os níveis nacional e distrital. A relação institucional entre os dois níveis do Estado estrutura-se tanto em torno de um quadro de parceria como num campo de tensão.

A Administração central do Estado tem vindo a definir programas de incidência local que constituem recursos importantes para a coesão territorial e merecem a opinião favorável dos políticos e assistentes sociais entrevistados. São alvo de identificação, para além do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, planos e programas relacionados com as problemáticas das crianças e jovens em risco, deficiência, toxicodependência, violência doméstica, sem-abrigo, qualificação escolar de adultos, acesso dos jovens à habitação, emprego de cidadãos beneficiários de prestações de desemprego e de RSI.

Tais medidas contribuem para o desenvolvimento do município tendo efeitos “...ao nível do trabalho efectuado nos territórios e na definição das políticas sociais das autarquias, que desenvolvem actividades / acções complementares aos Programas enquanto entidades executoras...” (PL1) e “...na melhoria de vida das famílias ao nível económico e social, nomeadamente através do apoio à inserção profissional, da promoção dos direitos das crianças e dos jovens, do acesso a habitação condigna de jovens...” (PL4).

Apesar do reconhecimento dos aspectos positivos das medidas, não deixam de ser relevantes alguns elementos na análise dos discursos: por um lado, algumas das medidas requerem participação financeira e nem sempre os municípios se encontram em condições de

a assumir ou entendem os executivos locais não priorizar a área de intervenção objecto de programação por parte da Administração central; por outro, obrigam ao cumprimento de uma série de requisitos que nem sempre merecem o acolhimento autárquico, pela carga burocrática que envolvem; por fim, traduzem um conjunto de orientações para a acção que não colhe a adesão e simpatia de alguns autarcas, por interferirem na sua capacidade de decisão, quando são quem está “*em melhor posição para definir o melhor para o concelho*” (PL2).

Na avaliação efectuada pelos assistentes sociais, apesar das opiniões consonantes com as dos políticos no que diz respeito aos efeitos que estes programas produzem na *melhoria das condições de vida pessoais e familiares* (e na) *melhor gestão dos recursos locais existentes e disponíveis...*”(AS1), existem profissionais que, mais do que à questão da tutela exercida pelo Estado, conferem aos decisores políticos e técnicos dos municípios a responsabilidade da não concentração e do não investimento no que consideram ser a sua responsabilidade em problemáticas que interferem na coesão social territorial: “*a existência, no território, de várias respostas/serviços na área das crianças e jovens em risco/vulnerabilidade ... não se traduz numa consciência efectiva, por parte dos decisores políticos e da hierarquia, sobre os contornos da situação nem na preocupação de desenvolver uma política municipal para a infância e juventude* (AS2). A instância criada para potenciar a geração de conhecimento, a planificação, a articulação e a concertação das intervenções locais, “*é sistematicamente reduzida a mais uma actividade, entre outras, sem que os gestores políticos e a hierarquia reconheçam e alimentem o papel central que este programa deveria ter*” (AS2).

Nessa medida, um programa definido pelo Estado, que tem a virtualidade de congregar os agentes sociais locais e de ser coordenado pelas autoridades municipais – pese embora as limitações que decorrem no que toca ao planeamento de respostas sociais que requeiram a participação financeira do Estado – não deixa de apresentar limitações, ao qual se pode aplicar “*o conceito de trilogia decisional: o poder central criou o Programa (poder normativo); os eleitos locais - nomeados pelos cidadãos para orientarem temporariamente os destinos da autarquia segundo os interesses da região e das populações (poder executivo), operam essencialmente numa lógica reactiva, de atendimento a pedidos (...), de gestão*

*corrente/expediente, manifestando dificuldade/resistência a lógicas de planeamento, que deveriam incluir tempo para auscultação/reflexão com diversos actores (internos e externos), com vista a um enriquecimento informacional como sustentáculo das melhores decisões (...); e, finalmente, os quadros técnicos - que têm sido o grande sustentáculo do programa, embora o seu poder decisional se situe no nível operativo. Esta trilogia decisional varia conforme o grau de compatibilização e de partilha de orientações, conceitos e pontos de vista, entre eleitos e quadros técnicos. Tratando-se de um programa nacional, os quadros técnicos detêm legitimidade para ir fazendo, mas o alcance da acção é necessariamente prejudicado pela falta de implicação dos eleitos locais. Resta a prerrogativa propositiva, ou seja, a capacidade de propor (por escrito) as medidas que se entendem necessárias e viáveis, conseguindo-se alguns “concordo e autorizo” alguns “aprovado”, mas não é a mesma coisa, ou, quando isso não acontece, fica o registo, para memória futura...” (AS2)*

Face ao agravamento das condições de vida dos cidadãos e às restrições financeiras que têm vindo a sentir-se e que são apresentadas como justificação para a diminuição dos apoios no campo da Acção Social por parte do governo nacional e dos governos locais, a tendência será a da maior fragilização do tecido social local em consequência não só da conjuntura socio-económica do país mas também da diminuição dos suportes públicos, locais e nacionais, aos indivíduos e famílias. Tal como acontece na actualidade – atente-se nos casos de Celorico da Beira e Reguengos de Monsaraz, cuja actividade principal na área da Acção social está sobretudo ligada a programas definidos e financiados pela Administração do Estado - a tendência poderá ir no sentido do aumento do carácter residual das medidas de apoio social e de uma Acção Social local imediatista e assistencialista, isto é, que se concentre, maioritariamente, no apoio a situações de emergência e entendida e operacionalizada como um favor e não como um direito.

#### 7.4. Condições para o exercício da Acção Social

Na análise das condições para o exercício da Acção Social municipal foram consideradas, nas entrevistas aos eleitos políticos e aos assistentes sociais, as dimensões relativas aos recursos legais e financeiros dos municípios e, exclusivamente para os assistentes sociais, as condições organizacionais para o exercício das funções.

Em todos os testemunhos recolhidos, a categoria em análise tem associadas as dimensões legal e financeira, numa linha de interdependência entre ambas. No quadro de competências em vigor, os recursos financeiros poderão ser considerados suficientes se os municípios adoptarem uma perspectiva residual do seu papel na área da intervenção social. Se optarem por uma intervenção abrangente, os recursos financeiros poderão ser insuficientes, independentemente da amplitude das atribuições consignadas na lei, conforme expresso por um dos eleitos locais: *“este Município, à semelhança de outros, desenvolve um conjunto de actividades bastante alargado no âmbito da acção social que em muito supera o que actualmente está definido na legislação. Esta área é também uma das prioridades da autarquia pelo que o esforço do investimento tem sido ajustado a essa prioridade” (PL1).*

Na opinião da maioria dos entrevistados, os recursos legais de que dispõem os municípios são considerados insuficientes porquanto não têm expressão directa na transferência de recursos financeiros para fazer face à diversidade e complexidade das necessidades locais. Mesmo em áreas de competência transferida para os municípios, como é o caso da Educação, os encargos que dela resultam têm vindo a tornar-se inoportáveis para os orçamentos dos municípios mais pequenos e do interior, que têm de suportar despesas não consignadas nos diplomas legais que as definiram, como é o caso dos encargos com o aquecimento das salas durante o longo período de frio e do transporte de alunos que vivem em quintas isoladas inacessíveis a um transporte colectivo. E se as verbas do Fundo Social Municipal, que apenas cobre despesas relativas ao Ensino Básico, são insuficientes para responder adequadamente às necessidades detectadas nas áreas por ele abrangida (também o são as que são disponibilizadas pelo Estado em programas nas áreas da (PLA).

Os orçamentos nunca são os suficientes perante uma realidade em que há cada vez mais pessoas em situação de carência, segundo a opinião da maioria dos entrevistados. Para ultrapassar os constrangimentos financeiros, são adoptadas estratégias de parceria e acção concertada, na maioria dos municípios, com os serviços locais da Segurança Social, com as associações locais e com as IPSS, o que tem potenciado os efeitos da intervenção.

A visibilidade que a proximidade confere aos problemas sociais pode, no caso das restrições orçamentais, fragilizar a posição e os propósitos de políticos e técnicos, quando confrontados com os rostos de quem necessita de apoio e não estejam reunidas as condições de recurso para lhes responder.

Ao nível das condições organizacionais para uma eficaz intervenção dos técnicos, as dificuldades com que, por vezes, se deparam numa área permeável à pressão de interesses leva a que sejam considerados um conjunto de requisitos de ordem burocrática-administrativa, metodológica e relacional como necessários ao exercício das suas funções: critérios e procedimentos e de que imprimam maior equidade e rigor nos apoios a indivíduos e entidades (AS1); a constituição de *“observatórios concelhios cientificamente qualificados, que viabilizassem o acesso a dados sobre o sistema de acção instalado e sobre a procura dos serviços, a realização de estudos específicos, numa lógica de investigação acção e a monitorização e avaliação dos programas e projectos em curso no território(AS2);* o incentivo ao estabelecimento de vínculos e ao envolvimento das populações locais, numa lógica de democracia participativa(AS5); a existência de um clima organizacional que *“optimize as condições e a qualidade do trabalho que os profissionais pretendem desenvolver ( e colaborante) na identificação de pontos-chave potenciadores de mudança social, de emergência de respostas diferenciadoras mas simultaneamente plásticas, ajustáveis, enriquecidas”(AS1).*

### **7.5. Relações institucionais locais**

Pelas condições de contexto territorial em que sobressaem as relativas à face visível das situações de vulnerabilidade social, à diversidade de actores e à limitação dos recursos, a parceria e o trabalho em rede constituem importantes pilares em que assenta a intervenção

municipal. Políticos e técnicos são unânimes na afirmação da sua importância, merecendo destaque a referência ao papel protagonizado pelas IPSS. São valorizados, também, os serviços do Estado sediados localmente, sobretudo os da Segurança Social, Saúde e Emprego. A própria Rede Social através do Conselho local de Acção Social é uma instância que congrega as entidades sociais concelhias, assumindo o papel impulsionador do trabalho em parceria e em rede.

Mas são, de facto, as IPSS as que assumem um lugar de destaque na operacionalização da Acção Social de nível local, reconhecido nas opiniões dos entrevistados enquanto parceiros cujo trabalho é considerado relevante ao ponto de serem implicadas *“na definição das prioridades de intervenção”* (PL1) e a quem se reconhece a capacidade para trabalhar *“tão bem ou melhor do que o público”* (PL2) (...) assegurando *“intervenções sociais através da criação e acesso a equipamentos destinados à infância, juventude, idosos e pessoas portadoras de deficiência. Desempenham um papel importante no apoio a famílias em situação de vulnerabilidade, através de Bancos de Alimentos, Banco de Medicamentos e Apoios Económicos a famílias em situação de emergência social”* (PL4).

Não obstante, não deixa de ser reconhecido, também, o poder que detêm, não só pela necessidade que os municípios têm dos seus serviços para garantir uma série de serviços à comunidade, como pelo peso da sua estrutura organizacional nacional e da capacidade de negociação com o poder central do Estado. Não deixa esta questão de se cruzar com a relativa às competências dos municípios na condução da Acção Social local, pelo que *“tudo o que tem a ver com o apoio às IPSS, tudo aquilo que são transferências para as IPSS, seja a nível da infância, seja da 3ª Idade, deveria ser filtrado pelos municípios”* (PL3), ou seja, encontra-se nesta afirmação um dos pontos que, nos últimos anos da década passada, fez parte da agenda de negociações entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios e que não teve continuidade.

## 7.6. Potencialidades e Limitações da Acção Social

Ao longo deste trabalho, procurámos recolher e sistematizar informação que permitisse avaliar as condições em que se desenvolve o campo da Acção Social municipal e identificar as suas potencialidades e fragilidades, sendo nosso propósito contribuir para o conhecimento e para o debate em torno de um tema e de uma área onde o Serviço Social tem uma participação profissional importante. Importa, por isso, juntar à reflexão já efectuada o contributos e as perspectivas de quem tem responsabilidades particulares na organização da Acção Social local, seja na situação de eleito político, seja na qualidade de técnico autárquico.

Para além dos aspectos relacionados com a identificação dos problemas do território e da actualização permanente do diagnóstico social, são consideradas vantagens locais, por políticos e por técnicos, as relacionadas com a articulação permanente com todos os actores sociais do território, o estabelecimento de uma dinâmica própria no contexto local, assim como a optimização e a rentabilização dos recursos disponíveis para a resposta às necessidades dos cidadãos.

A intervenção de proximidade, um dos privilégios da governação local e uma das características que diferencia a intervenção da Administração Central da Administração Local, permite a definição de estratégias mais ajustadas às necessidades, *“porque não é mais uma família no meio de tantas...é gratificante quando...depois da intervenção começamos a ver... mudanças, que há qualquer coisa de positivo...”* (PL2); é, também, nesta proximidade aos cidadãos que o assistente social detém uma posição favorável ao exercício profissional: por um lado *“está muito mais livre de peias normativas neste do que noutros contextos institucionais, o que pode, à partida, favorecer o aparecimento de oportunidades para inovar no plano das estratégias de intervenção”* (AS2) e por outro, porque *“se é certo que os assistentes sociais são influenciados pelas condições do contexto, também podem influenciar os processos de mudança organizacional e a definição de medidas (poder propositivo), dada a proximidade aos centros de decisão”* (AS2).

Afirmam-se as potencialidades, na *“diversidade de áreas que podem ser trabalhadas na acção social, na possibilidade de criar projectos de intervenção*



*direccionados para as necessidades identificadas no território e na possibilidade de trabalhar em parceria estreita com as entidades que trabalham no território de forma integrada e sistemática e segundo uma perspectiva holística” (AS3) .*

No desenvolvimento da acção social os municípios contam com um corpo técnico multidisciplinar, do qual fazem parte os assistentes sociais, conferindo à sua actuação as potencialidades decorrentes da possibilidade de uma visão global do território, de *“uma interacção com outros profissionais que concorre para o apetrechamento profissional dos Assistentes sociais”(AS2)* e da partilha de saberes com benefícios para as práticas profissionais (AS5).

Sendo um dos principais agentes na promoção da integração social dos cidadãos, os municípios têm, no entanto, condicionamentos na sua acção, de natureza interna e externa. É opinião dos entrevistados de que um dos principais obstáculos à acção local é a condição financeira, que assume dimensão maior quando se regista *“ grande aumento do número de residentes e agregados familiares em situação de vulnerabilidade social...” (PL1)*. Os efeitos de conjunturas de crise *“ e de contracção social e institucional, a incerteza face ao futuro, a ausência de alternativas sociais, o esgotamento dos recursos”( AS1)* são alguns dos factores que têm contribuído para *“uma asfixia social e institucional que condiciona a resolução de alguns dos problemas elencados”( AS6)*.

A menor capacidade financeira dos municípios do interior, com menor capacidade de obtenção de recursos mas com problemas sociais grau de incidência semelhantes aos municípios mais desenvolvidos, é limitadora da sua acção e torna-os mais dependentes de programas de apoio do Estado: *“Nós, municípios pequenos, e uma vez que passamos por graves dificuldades a nível financeiro, nós precisamos de ter programas que nos apoiem, mas em termos de financiamento que sejam muito rápidos. Permite-nos trabalhar(...) mas se não tivermos este tipo de rapidez a nível de programas será muito difícil, esse será um dos maiores constrangimentos para desenvolver as políticas da acção social do município...” (PL2)*.

Outro nível de constrangimentos no exercício da Acção Social municipal, prende-se com a articulação entre os municípios e a Administração central, especificamente

identificado na deficiente “ *articulação entre a definição de políticas de intervenção social nacionais e locais*”(PL4).

A competência técnica e o nível de envolvimento dos profissionais que exercem funções na Acção Social também é considerada como um factor importante no desenvolvimento das respostas sociais às necessidades dos munícipes. Dela depende o conhecimento da realidade social e da sua complexidade, bem como elaboração de estratégias de intervenção ajustadas às necessidades e suficientemente fundamentadas para colherem a adesão dos decisores locais. Contudo, neste âmbito são apontadas, por alguns dos políticos entrevistados, fragilidades técnicas e grau de envolvimento insuficiente, que se revelam condicionantes da obtenção de recursos para a acção (PL1), *considerando um dos eleitos locais, inclusive, que “ o principal constrangimento é de natureza técnica, não é de natureza financeira... a dificuldade está justamente na definição do que é a necessidade. Quem é que está em necessidade, etc...” (PL3).*

Os constrangimentos identificados pelos profissionais entrevistados estão directamente associados ao funcionamento; uns atribuem maior enfoque à organização, considerada uma “*estrutura organizacional muito burocratizada, com vários centros de poder que lhe retira flexibilidade e que já luta com dificuldades no domínio do desenho dos próprios conteúdos funcionais resultantes da fraca interpretação sobre competências da administração local e serviço público (...) uma organização pouco mobilizadora da sociedade civil para o crescimento económico e o desenvolvimento social e humano*” (AS5); outros à função interna e externa que desempenham os municípios “*as autarquias afiguram-se enquanto instâncias com o poder de expressar (e de dar voz) a necessidades e aspirações... muitas vezes assumem papéis diversos, enquanto instrumentos de controlo/regulação, de edificação das políticas sociais do Estado e de reorganizadoras de recursos... Se juntarmos a este cenário, uma deficiente/redutora visão do serviço público, a redução de colaboradores competentes nos serviços, a proliferação de mecanismos fúteis do controle do trabalho dos técnicos...*” (AS1); *projectos desenhados de forma avulsa sem uma ancoragem numa visão e planeamento estratégico; pouca articulação do conhecimento e da prática*” (AS5) e, por fim, também a inexistência de recursos para poder responder a todas as solicitações dos munícipes em dificuldade (AS4).

Em síntese, constata-se que tanto as potencialidades como os constrangimentos estão relacionados com os contextos internos e externos às autarquias. O funcionamento, as atribuições, a cooperação com a Administração Central e as políticas sociais definidas por esta última são, sem dúvida, elementos relevantes para os políticos e profissionais. Por outro lado, assegurar a proximidade às comunidades, bem como garantir uma resposta adequada, célere e ajustada às necessidades dos munícipes são as preocupações quotidianas na intervenção dos municípios.

O sistema de Acção Social tem vindo a complexizar-se, não só em face da *nova questão social*, mas também devido à diversidade de intervenientes e ao carácter dúbio de que se reveste a questão da coordenação das intervenções locais. O Programa Rede Social constituiu um primeiro e importante passo no planeamento e na articulação da acção social territorial, mas o processo não teve, até à data, continuidade, na medida em que a resposta a muitas das necessidades identificadas no espaço municipal depende da estrutura central do Estado, sobretudo ao nível do seu financiamento. Nessa medida, e no que diz respeito aos municípios, a coordenação da intervenção local atribuída aos Conselhos Locais de Acção Social não deixa de ser condicionada pela questão da centralização de competências no Estado; mas, ainda assim, o espaço local não deixa de ser um espaço de potencialidades e de desafios para o Serviço Social: pelo papel de estratégias e de parceiros que podem assumir num espaço de construção de solidariedades institucionais, em que a transversalidade pode constituir a fonte de riqueza da intervenção; num espaço em que a proximidade aos cidadãos seja o elemento base num modo de agir mais justo, enfim, no modo de agir que dá corpo aos fundamentos da profissão.

A coordenação da acção social territorial pelos municípios contém um outro tipo de desafio, como sugere Mondolfo (Mondolfo, 2005:166): o do estabelecimento de uma relação democrática no quadro da intervenção local, construída no respeito pela autonomia das instituições locais, no direito à participação e na promoção das solidariedades interinstitucionais, garantia de melhor resposta às necessidades da comunidade e de contorno do perigo que Mondolfo identifica como o da criação de novas feudalidades locais.



## CONCLUSÃO

1. O espaço de constituição da política social é, como afirmado neste trabalho, um espaço de tensões, conflitos e negociações que se dão numa ordem política democrática e onde se situam diferentes protagonistas: o Estado, as organizações representativas de grupos políticos, de grupos profissionais e do patronato, organizações da sociedade civil, os quadros técnicos da administração pública e os próprios cidadãos, enquanto visados por ela e enquanto eleitores.

As autarquias locais têm vindo a constituir-se, enquanto entidade pública com legitimidade própria, um dos elementos participantes nas dinâmicas de constituição e de operacionalização da política social. A sua posição neste quadro é bidimensional: por um lado, tem de negociar com as instituições do Estado - por vezes em quadros de tensão – por outro, assume ele próprio, no espaço local, o controle nas negociações com os protagonistas específicos territoriais, gerindo os conflitos e as tensões delas decorrentes.

2. A construção da democracia em Portugal e, em particular, a edificação do sistema democrático ao nível da organização político-administrativa do país, tem sido um processo complexo, não tendo os municípios atingido o grau de autonomia e de responsabilidade própria em matéria de Acção Social, consentânea com a importância que lhes está atribuída constitucionalmente.

Se bem que, entre 1977 e 2007, tenham sido várias as iniciativas legislativas que, gradualmente, foram definindo e alargando as competências dos governos locais, julga-se que tal processo pode passar, ainda, por maior desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito às atribuições no âmbito da Acção Social. Esse maior desenvolvimento pressupõe o alargamento das competências das administrações locais, com a correspondente dotação financeira para as concretizar, numa lógica de solidariedade entre as duas instâncias da organização política e administrativa do país.

3. O quadro de atribuições e competências das autarquias locais em matéria de Acção Social é bastante abrangente, considerando o consignado no art.º 23º da Lei 159/99 que especifica a

capacidade dos municípios intervirem nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social. Tal faculdade significa poder abranger um campo muito vasto de áreas de intervenção, desde as competências pessoais e sociais, promoção do relacionamento social, promoção da qualificação e inserção profissional, melhoria de condições habitacionais, promoção da saúde, programas ocupacionais e de inserção social de deficientes, enfim, um vasto campo de actuação realizado em contexto de proximidade aos cidadãos.

No actual quadro de atribuições e competências e dado que não se concretizaram, formalmente, as transferências que o diploma legal prevê, o Estado central mantém não só o poder de definição como também o de gestão da política social; nessa medida, o modelo de funcionamento e de relação entre os dois níveis de Estado é caracterizado por uma lógica de complementaridade tutelada, reservando-se aos municípios um papel supletivo, contribuindo para que a Política Social autárquica, em particular a de Acção Social, seja uma área menor no quadro das políticas locais e particularmente dependente da capacidade financeira dos municípios, da sensibilidade e importância que os órgãos executivos autárquicos lhe conferem no domínio do desenvolvimento local e, por vezes, também das pressões de munícipes e de organizações, que assumem maior importância em períodos eleitorais.

Contudo, o quadro de atribuições e competências não é impeditivo da existência de uma política social municipal, nem constitui fundamento para uma acção residual no campo da intervenção social, na medida em que os municípios dispõem de receitas próprias sobre as quais recaem decisões políticas quanto à sua distribuição pelas diferentes áreas de actuação territorial.

4. A necessidade de controlar os efeitos das novas dimensões de precariedade social originou um vasto leque de medidas de inserção, assentes em estratégias e novos modelos de acção e em recursos financeiros nacionais, locais e provenientes da União Europeia; para além da criação de planos de acção nacionais e de instâncias de planeamento supramunicipais e municipais, resultam destas novas orientações programas direccionados para um leque alargado de grupos da população com maiores dificuldades de inserção na sociedade que têm concretização no espaço local; os projectos que lhes dão corpo raramente são desenvolvidos pelos serviços locais do Estado mas, também, nem sempre podem ser geridos directamente

pelos municípios: ou são as IPSS as entidades elegíveis como gestoras, ou, tendo os municípios essa qualidade, requerem da parte destes investimento elevado na medida em que, enquanto entidades públicas, não podem ser objecto de subvenção relacionada com o orçamento nacional, o que pode condicionar a acção de municípios com menor capacidade financeira.

5. A maioria dos programas e medidas que têm vindo a ser definidos pelo Estado para promoção da coesão nacional constituem as formas actuais de enfrentamento das velhas e novas expressões da *questão social* e representam um novo enquadramento das funções assistenciais, agora designadas como Acção Social: programas e medidas específicas para enfrentar a pobreza, exclusão social e desigualdades sociais, a garantia de um rendimento mínimo, a promoção de espaços de convivialidade e de criação de laços sociais, a protecção socio-jurídica de grupos especialmente vulneráveis como as crianças, as pessoas idosas e deficientes e, ainda, medidas de promoção de condições de empregabilidade e de reinserção social, estas direccionadas, sobretudo, para ex-reclusos, toxicodependentes e sem abrigo. No seu conjunto, constituem-se como medidas que requerem um tratamento normativo ao nível do seu enquadramento no quadro geral de protecção social e uma intervenção próxima aos sujeitos, realizada tão próxima quanto possível ao seu meio habitual de vida e aos contextos em que se processam as suas relações.

6. A visibilidade que os problemas sociais têm no nível local confere à acção municipal um papel cada vez mais exigente no seu enfrentamento e na sua prevenção, ao mesmo tempo que constitui um desafio ao nível da definição de estratégias de acção territorializada, concertadas com os demais agentes locais, com o próprio Estado e com os parceiros das Comunidades Intermunicipais a que pertencem.

Todavia, e apesar das potencialidades das Comunidades Intermunicipais, não foram identificadas, na pesquisa efectuada, acções de cooperação de âmbito social entre municípios, julgando-se que tal decorre, em parte, da ausência de competências próprias dos municípios, em parte, de factores ligados à necessidade de legitimação de poder dos eleitos locais,

presidentes e vereadores, que privilegiam o centramento no *seu* território e na obra que é reconhecida como *sua* e direccionada para os *seus* munícipes.

No caso das Plataformas Supraconcelhias criadas no âmbito do Programa Rede Social como instâncias de planeamento social concertado face a problemas comuns numa região, a cooperação tem ficado aquém dos seus propósitos: de um modo geral, e com excepção da definição de acções de natureza imaterial que fazem parte integrante de planos de acção interconcelhios e que têm tido concretização municipal individualizada, são ainda escassos os resultados ao nível do planeamento relativo a problemáticas mais sensíveis do ponto de vista social, nomeadamente a dos sem-abrigo, da violência familiar e da dependência, que, pelas características particulares que revestem, mereceriam planificação concertada de acções e cooperação intermunicipal.

Neste âmbito, julga-se que merece destaque o papel dos técnicos das autarquias: a qualidade da Acção Social municipal depende do seu nível de competência em planeamento da acção colectiva, do seu grau de envolvimento na criação de respostas aos problemas sociais, da sua capacidade em estabelecer a cooperação com outros agentes locais e de influenciar os políticos locais.

Considera-se, ainda, que a qualidade e coerência da Acção Social territorial dependem do grau de empenhamento dos representantes políticos da comunidade - uma vez que são eles quem define a orientação da política social territorial - assim como das IPSS, entidades que assumem um papel crucial no espaço local, até por razões que se prendem com o facto de serem as gestoras de serviços e de equipamentos financiados pelo Estado.

7. No que diz respeito ao Programa Rede Social e do seu órgão plenário, o Conselho Local de Acção Social, coordenado pelo município e tendo como objectivo principal o planeamento estratégico de âmbito social, o seu papel tem demonstrado relevância na concertação das intervenções dos vários parceiros locais e na articulação dos recursos de que cada um dispõe. Contudo, na relação entre as necessidades detectadas e as respostas identificadas como necessárias à sua superação, a função de planeamento acaba por se traduzir em acções de limitada extensão face aos problemas, ou de difícil concretização, dada a dependência das prioridades e dos recursos definidos pelo Estado central, dada a



capacidade financeira do município ou a sua vontade em privilegiar a área social em detrimento de outra. Esta situação justifica, parece-nos, a falta de coerência que, por vezes, se verifica entre os diagnósticos sociais e as acções em plano, parecendo que, mais do que associado a orientações destinadas a resolver necessidades, o planeamento se encontra refém das hipóteses de financiamento supramunicipal, ou da maior sensibilidade de políticos locais a determinados problemas que para elas decidem a afectação de verbas.

8. Sendo certo que o Estado tem serviços desconcentrados que conhecem e actuam sobre os problemas, o seu carácter marcadamente burocrático e a dependência de estruturas centrais tornam menos eficaz a sua acção territorial, problema que só consegue ser ultrapassado, com resultados benéficos para os cidadãos, quando se consegue estabelecer uma gestão participada pelos serviços autárquicos e as organizações de solidariedade social locais. Na análise efectuada, verifica-se que essa cooperação ocorre, sobretudo, ao nível do atendimento social geral e atendimento e acompanhamento dos processos de RSI, em que técnicos das autarquias cooperam com técnicos da Segurança Social, cabendo a esta entidade a coordenação dos procedimentos e a atribuição das prestações sociais em função da sua capacidade orçamental.

Procedimento idêntico verifica-se com outras medidas e programas de âmbito nacional, como é o caso do Complemento Solidário para Idosos, o Contrato Emprego Inserção e Contrato Emprego Inserção+, identificados por alguns municípios como áreas da sua intervenção, mas em que, na realidade, o seu papel é de divulgador e, por vezes, de organizador de processos que são remetidos para os serviços locais do Estado. Trata-se, sem dúvida, de áreas de actuação da responsabilidade da administração central do Estado em que as autarquias, dado o seu interesse na promoção da coesão social territorial, disponibilizam os seus recursos para que essa responsabilidade possa ser cumprida. Apesar de se considerar positiva esta relação de cooperação, não podemos deixar de interrogar a sua eficiência e de considerar que se trata, tão somente, de níveis de intervenção que poderiam estar sob a responsabilidade das autarquias locais, de que poderiam resultar ganhos ao nível da gestão dos recursos públicos.

9. As IPSS são referidas, pelos os políticos locais e técnicos, como entidades da maior importância na gestão territorial da Acção Social. De facto, está nas suas mãos, como já referido, a gestão da maioria dos serviços e equipamentos e é com estas entidades que o Estado celebra acordos de cooperação que permitem, através de comparticipação financeira nos encargos com o seu funcionamento, o acesso das famílias de acordo com o seu nível de rendimentos. As IPSS têm sido, também, os interlocutores privilegiados do Estado em projectos de desenvolvimento de comunidades mais vulneráveis – como é o caso dos Contratos de Desenvolvimento Local que decorrem em vários municípios – e na constituição e funcionamento de equipas de acompanhamento dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

De facto, as IPSS constituem, de acordo com o papel que lhes é atribuído pelo Estado e pelos próprios municípios, as entidades com maior poder a nível local no campo da Acção Social: o Estado confere-lhes o papel principal na interlocução e na gestão social territorial, especificamente na gestão de equipamentos sociais e de equipas de acompanhamento dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção Ren, financiando a sua actividade; os municípios delas dependem para o trabalho com famílias e comunidades e para a gestão das respostas sociais sem que isso se traduza em encargos expressivos para o município, uma vez que o financiamento principal é assumido pelos estado e pelas famílias. As respostas que asseguram são, maioritariamente, de natureza tradicional e garantidas com base nos apoios públicos e nas comparticipações das famílias.

No caso dos equipamentos sociais, mesmo optando o município por assumir a sua construção e protocolar com as IPSS a sua gestão, não tem nem o poder de garantir a comparticipação do Estado para o seu funcionamento quotidiano, nem a prerrogativa de fiscalizar a qualidade da acção da IPSS.

Apesar destas considerações, é um facto que a Acção Social dos municípios afirma a sua potencialidade no estabelecimento de redes de cooperação com as organizações da sociedade civil, sejam IPSS ou outro tipo de organizações, julgando-se que ela é tanto mais efectiva quanto maior for a capacidade de articulação e de cooperação entre os dois níveis. Julgamos, porém, que a sua acção poderia ser potencializada se coordenada pela entidade local que tem a responsabilidade da visão global do território e das suas necessidades.

10. A Acção Social dos municípios tem vindo a adquirir um carácter cada vez mais abrangente, mas também cada vez mais disperso; a sua acção baseia-se num trabalho em rede com os organismos locais do Estado e com as IPSS e a sua diversidade reflecte-se na tipologia de projectos e acções, alguns deles transversais a outras áreas de intervenção municipal,: atendimento aos grupos mais desfavorecidos, programas de promoção da igualdade de oportunidades – no campo da educação, emprego e formação profissional de grupos específicos da população, participação na vida colectiva de grupos potencialmente mais isolados como os reformados e os imigrantes, acesso à habitação – medidas que possibilitam a conciliação entre a vida familiar e profissional - através, sobretudo, da disponibilização de equipamentos sociais - medidas de promoção da natalidade, intervenção para responder a situações de fragilidade social decorrentes, por exemplo, da maternidade precoce, da toxicodependência, da violência familiar, da marginalidade e delinquência juvenil.

Constitui, efectivamente, um leque muito variado de tipos de intervenção, que se identifica ora nuns, ora noutros municípios, de acordo com a realidade de cada um mas, como nos foi dado observar, também de acordo com as opções políticas e a sua capacidade financeira; por estes motivos, não encontramos um *modelo padrão de acção municipal* – nem a sua tradução em investimento financeiro - mesmo em municípios com características socio-territoriais afins e com o mesmo tipo de problemas sociais; as afinidades encontradas dizem respeito às funções de atendimento e encaminhamento da população quer para os serviços da Segurança Social, quer para as IPSS, aos projectos na área do envelhecimento no âmbito do convívio e recreação, à operacionalização de programas de âmbito nacional definidos e comparticipados pelo Estado, caso das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e dos Gabinetes de Inserção Profissional, assim como a um conjunto de actuações que se vão reproduzindo em municípios e freguesias: lojas sociais, cartões 65+ , apoio alimentar em situações pontuais.

Poder-se-á afirmar que a variedade de actuações e de medidas é tão vasta quanto o número de municípios do país, entendendo-se que este cenário é, também, uma - entre outras - consequência da ausência de competências regulamentadas. É revelador, também, de que

num número considerável de municípios, as respostas que esta entidade assegura ou apoia representa uma abordagem selectiva, uma matriz individualista na análise da situação social dos sujeitos, assente em critérios de pedido/resposta, significando esta resposta, por vezes, tão somente o encaminhamento para outra entidade ou uma medida reproduzida de outro município, mas que não marca de forma substantiva a vida das pessoas.

11. Como já referido, as limitações do quadro de competências não podem, por si só, justificar uma intervenção limitada no campo da Acção Social. Na análise da vertente financeira dos municípios e da percentagem de afectação de verbas em domínios de intervenção em que não estão descentralizadas competências, como é o caso da Cultura, o nível do investimento financeiro é bastante superior ao da Acção Social; essa constatação é tanto mais incompreensível quanto ela se verifica em municípios com menor capacidade financeira e que têm diagnosticados um conjunto de problemas e vulnerabilidades sociais nos seus territórios.

Nessa medida, pode concluir-se do poder de determinadas estruturas organizativas na gestão política autárquica e que, mais do que competências ou capacidade financeira, as opções de acção de alguns municípios estão associadas à influência dessas estruturas e à visibilidade pública que a sua actividade proporciona.

12. Tal como aconteceu com o regime instaurado em 28 de Maio de 1926, em que se assistiu ao reforço do centralismo do Estado, crê-se que, em matéria de Acção Social esse centralismo continua formalmente presente. As expectativas geradas após a instauração da democracia quanto à descentralização de competências e a uma maior responsabilidade e compromisso das autarquias, ainda está por concretizar.

Apesar de não estar vedada aos municípios a capacidade de intervir na esfera social, a não concretização da transferência de competências tem como consequência a limitação dessa capacidade e o carácter supletivo característico da Acção Social, ainda que as necessidades dos cidadãos requeiram, cada vez mais, que ela seja efectiva e um mecanismo de promoção da integração na sociedade; um dos riscos – uma limitação, portanto - é o da

Acção Social municipal não constituir, de facto, um dos pilares do desenvolvimento local, na medida em que se centra em intervenções pontuais e emergenciais no apoio aos cidadãos.

De acordo com as considerações efectuadas, e em função das hipóteses que orientaram este trabalho, conclui-se que a Acção Social de âmbito municipal afirma a sua potencialidade na coesão territorial pelo nível de proximidade aos cidadãos e aos demais agentes locais e pela possibilidade de conhecimento aprofundado dos problemas, de planeamento e de articulação das respostas que essa proximidade permite.

Contudo, ela também é condicionada por um conjunto de factores de natureza político-administrativa e orçamental e pela própria natureza e complexidade dos problemas sociais. Nos factores de natureza político-administrativa e orçamental, combinam-se os de nível nacional e os de nível territorial, encontrando-se em ambos o carácter exógeno e endógeno desse condicionamento: os quadros normativos que regulam a actividade municipal e lhe conferem a legitimidade da gestão territorial de uma forma restrita ou alargada, as opções políticas dos eleitos locais, os recursos financeiros e técnicos disponíveis.

A complexidade dos problemas sociais coloca limitações à Acção Social, constituindo-se como factor externo limitador da acção municipal, pela sua relação com os contextos nacionais e globais. Elemento limitador externo é, também, o subjectivo quadro de competências que vigora, o qual retira tanto autoridade quanto responsabilidade aos municípios em matéria de planeamento e gestão de serviços sociais destinados à comunidade, propiciando uma Acção Social municipal demasiado vulnerável e dependente dos poderes políticos locais, da sua visão política sobre a realidade social e estratégias para enfrentar os problemas de vulnerabilidade com expressão nos territórios, da definição de prioridades que ora reduzem ora ampliam campos de actuação sem evidências que as sustentem, potenciando a desigual distribuição dos recursos financeiros pelas diferentes áreas de intervenção municipal.

Como afirmado neste trabalho, numa conjuntura de agravamento das expressões da *questão social* (ou das novas expressões da questão social), a Acção Social tem de se realizar numa maior proximidade aos sujeitos, focalizando as acções nos seus espaços, assegurando a resposta imediata às necessidades, mas, também, a prevenção das situações de fragilidade

social e a intervenção de continuidade com objectivos de mudança, o que requer poderes, saberes e opções adequadas aos contextos territoriais.

O envolvimento de políticos e técnicos das autarquias, em articulação com as organizações locais, poderá ser o factor principal na atribuição de estatuto de direito social à dimensão assistencial da política social – dimensão que se tem vindo a perder em face da retracção do Estado.

Da Acção Social municipal espera-se, sobretudo, que actue no sentido da articulação entre o sujeito e a sociedade, conferindo ao indivíduo o direito a ser um membro efectivo da comunidade a que pertence através da resolução das suas necessidades mais elementares, accionando os recursos necessários para satisfazer as suas aspirações quando não podem ser respondidas por outros níveis da política social. Por isso, o seu papel no quadro de gestão territorial não pode estar dependente quer de um conjunto de atribuições formais, quer de uma percepção limitativa do que deve ser a intervenção social dos municípios e do seu contributo para a coesão territorial.

13. A gestão da Acção Social tem que partir de um conhecimento profundo e permanentemente actualizado da realidade social, tem que combinar recursos nacionais – estes expressos, essencialmente, em medidas de protecção com carácter de universalidade - com recursos locais, deve obedecer a metodologias de planeamento e avaliação e ser executada, de facto, próxima dos cidadãos.

Pode e deve exigir um empenhamento mais efectivo dos municípios, um quadro de competências claramente definido e dotação financeira que possibilite a sua operacionalização, acompanhados de mecanismos de controle e de avaliação em função de metas que devem ser definidas em relação a necessidades e a objectivos de coesão social, territorial e nacional. E reclamar dos assistentes sociais um saber teórico-prático e capacidade de intervenção que garanta o equilíbrio entre as três principais dimensões da intervenção territorializada: planeamento e avaliação, cooperação institucional e intervenção próxima aos indivíduos e comunidades.

## **FONTES**

### **Legislação**

Resolução do Conselho de Ministros nº 63/2009, de 23 de Julho

Portaria nº 127/2009, de 30 de Janeiro

Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto

Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto

Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho

Portaria nº 396/2007, de 02 de Abril

Lei nº 4/2007, de 16 Janeiro

Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro

Despacho nº 19 040/2006, de 03 de Agosto

Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho

Decreto-Lei nº 101/2006, de 06 de Junho

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro

Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro

Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro

Resolução do Conselho de Ministros nº 4/2001, de 09 de Janeiro

Lei nº 17/2000, de 08 de Agosto

Lei nº 169/1999, de 18 de Setembro

Lei de Promoção e Protecção – Lei nº 147/1999 de 01 de Setembro, reformulada pela 2003Lei nº 31/2003, de 22 de Agosto

Lei nº 159/1999, de 14 de Setembro

Lei nº 42/1998, de 06 de Agosto

Resolução Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, rectificada a 30 de Maio de 1998  
(Declaração nº 10-0/1998)

Resolução do Conselho de Ministros nº 197/1997, de 18 de Fevereiro

Lei nº 1998/1994, de 15 de Maio

Lei do Orçamento de Estado de 1992 e 1995

Decreto-Lei nº 189/1991, de 17 de Maio

Lei nº 1/1987, de 6 de Janeiro

Lei de Bases da Segurança Social, de 14 de Agosto de 1984 (Lei 28/1984)

Lei nº 98/1984, de 29 Março

Lei das Finanças Locais nº1/1979, de 2 de Janeiro

Decreto-Lei nº494/1979, de 21 de Dezembro

Lei nº 79/1977, de 25 de Outubro

Lei das Autarquias Locais (1977)

Lei Eleitoral das Autarquias (1976)

Constituição da República Portuguesa (1976)

Decreto-Lei nº 413/1971, de 27 de Setembro

Lei nº 2010, de 19 de Julho de 1963

Estatuto da Assistência Social (1944)

Código Administrativo (1936-1940)

Constituição Monárquica Portuguesa (1822)



## BIBLIOGRAFIA

- Abendroth, Wolfgang (1977), *A história social do movimento trabalhista europeu*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social (2001), *Temporalis*, ano 2, 3, Janeiro-Julho de 2001.
- Abramovitz, Mimi (1998), “Social work and social reform: An arena of struggle”, *Social Work*, 43, (6), pp. 512–526.
- Abranches, Sérgio H. *et al* (1987), *Política social e combate à pobreza*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Adams, Robert (2003), *Social Work and Empowerment*, New York, Palgrave.
- Adams, Robert, Lena Dominelli e Malcolm Payne (2009), *Critical practice in social work*, New York, Palgrave Macmillan.
- Alayón, Norberto (2007) (org.), *Trabajo Social Latinoamericano*, Buenos Aires, Espacio.
- Alayón, Norberto e Maria Lorena Molina (2007), “La desigualdad social: desarrollo y desafíos del Trabajo Social desde la Reconceptualización en América Latina”, *Revista Textos & Contextos (Porto Alegre)*, volume 6, nº 1, pp. 34-68.
- Disponível em:  
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/92>
- Alayón, Norberto (2008), *Asistencia y Asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas.
- Almeida, João F. *et al* (1994), *Regiões rurais periféricas: uma experiência no concelho de Almeida*, Lisboa, Centro de Acolhimento e Integração Social e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.
- Almeida, Pedro R. (1999), *Salazar. Biografia da ditadura*, Lisboa, Avante!.
- Alves, Giovanni (2000), *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*, S. Paulo, Boitempo.
- Ander-Egg, Ezequiel (2003), *Acción municipal, desarrollo local y trabajo comunitário*, Serie de estudios sociales 1, Guia de Isora – Canarias, Biblioteca de Estudios Isoranos.
- Ander-Egg, Ezequiel (2003), *Acción municipal, desarrollo local y trabajo comunitário*, Canarias, Ayuntamiento de Isora, Guía de Biblioteca de Estudios Isorianos.

- Ander-Egg, Ezequiel *et al* (1975), *Del ajuste a la transformación. Apuntes para la historia del Trabajo Social*, Buenos Aires, Ecro.
- Andrade (1995), “O Estado, a sociedade e a questão da habitação em Portugal - o direito de habitar”, *Revista Intervenção social* nº 11/12, Lisboa, ISSSL.
- Anon. (2011), *O trabalho social França Brasil*, São Paulo-Rio de Janeiro, SESC-CBCISS (edição bilíngüe).
- Antunes, Ricardo (1999), *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*, S. Paulo, Boitempo.
- Arac, Jonathan (1986) (*ed.*), *Postmodernism and politics*, Manchester, Manchester University Press.
- Araújo, Jairo M (2008), *Voluntariado: na contra-mão dos direitos sociais*, S. Paulo, Cortez.
- Arias Astray, Andrés, Fernando De Lucas Murillo de la Cueva, Encarna Guillén Sádaba e Darío Pérez Madera (2004), “La definición de los servicios sociales en las leyes de Servicios Sociales de ‘primera’ y de ‘segunda generación’ en España”, *Revista de Trabajo Social*, volume 4, pp. 507-518, Huelva, Universidad de Huelva.
- Aron, Raymond (2000), *As etapas do pensamento sociológico*, Lisboa, D. Quixote.
- Ascoli, Ugo (1999) (*org.*), *Il Welfare futuro: manuale crítico del terzo settore*, Roma, Carocci.
- Ashford, Douglas (1986), *The emergence of the Welfare States*, Oxford, Basil Blackwell.
- Asquith, Stewart, Chris Clark e Lorraine Waterhouse (2005), *The Role of the Social Worker in the 21st Century*, Edinburgh, Scottish Executive.
- Astier, Isabelle (2007), *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF.
- Astier, Isabelle e Nicolas Duvoux (2006), “L’institution de la dignité dans la société contemporaine: réflexions à partir du cas français”, em Astier, Isabelle e Nicolas Duvoux (*eds.*), *La Société Biographique: Une injonction à vivre dignement*. Paris, L’Harmattan, pp.15-31.
- Atkinson, Rob, Ian Smith e David Sweeting (2007), “A governação urbana inglesa em transformação”, *Poderes locais em perspectiva comparada*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*.

- Aubin, Emmanuel (2009), *L'essentiel du droit des politiques sociales*, Carrés, Paris, Gualino – Lextenso Éditions.
- Axxin, June e Herman Levin (1975), *A history of the american response to need*, New York. Harper and Row.
- Bailey, Roy V. e Mike Brake (1976), *Radical Social Work*, New York, Pantheon.
- Baldock, John *et al* (1999), *Social policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Baldock, Peter, Damien Fitzgerald e Janet Kay (2009) *Understanding Early Years Policy*, London, SAGE.
- Banks, Sara (2006), *Ethics and values in Social Service*, New York, Palgrave.
- Banks, Sara (2008), *Ética para as profissões do trabalho social*, Porto, Porto Editora.
- Baran, Paul e Paul Sweezy (1974), *Capitalismo monopolista*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Barbalet, J. M (1989), *A cidadania*, Lisboa, Estampa.
- Barreyre, Jean-Yves e Brigitte Bouquet (2006) (*dirs.*), *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Travail social, Paris, Bayard.
- Barreyre, Jean-Yves *et al* (1995), *Dictionnaire critique de l'action sociale*, Paris, Bayard.
- Barretti, Marietta Anne (2011), “Women, Feminism and Social Work. Journals 10 Years Later: 1998/2007”, *Journal of Women and Social Work*, Outubro 2011.
- Barroco, Lúcia (2008), *Ética e Serviço Social, Fundamentos ontológicos*, São Paulo, Cortez.
- Barroco, Lúcia (2008a), *Ética. Fundamentos sócio-históricos*, São Paulo, Cortez.
- Barry, Norman (1990), *Welfare*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bauman, Zygmund (2003), *Comunidade: a busca por segurança no mundo actual*, Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editora.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk society: towards a new modernity*, Londres, Sage Publications.
- Behring, Elaine R. (1998), *Política social no capitalismo tardio*, São Paulo, Cortez.
- Behring, Elaine R. (2003), *Brasil em tempo de contra-reforma, desestruturação do Estado e perda de direitos*, São Paulo, Cortez.
- Behring, Elaine R. e Ivanete Boschetti (2006), *Política Social: fundamentose história*, São Paulo, Cortez.
- Belorgey, Jean Michel *et al* (2006), *Reconstruire l'action sociale*, Paris, Dunod.

- Bennett, Robert J. (1993) (org.), *Local Government in the New Europe*, London, Belhaven Press.
- Berger, Peter L. e Thomas Luckmann (1999), *A construção social da Realidade*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Biestek, Felix P. (1989), *The casework relationship*, London, Unwin Hyman/Loyola University Press.
- Bihr, Alain (1991), *Du "grand soir" à "l'alternative", Le mouvement ouvrier en crise*, Paris, L'Atelier.
- Blackburn, Robin (1991) (ed.), *After the Fall: The Failure of Communism and the Future of Socialism*, London, Verso.
- Blackmore, Ken (1998), *Social policy: an introduction*, Buckingham (Philadelphia), Open University Press.
- Blanc, Bernardette et al (1986), *Actions Collectives et Travail Social*, Tome 1, Paris, Les Éditions ESF.
- Blewett, James, Janet Lewis e Jane Tunsill (2007), *The changing roles and tasks of social work*, A literature Informed Discussion, London: GSCC
- Bobbio, Norberto (1988), *O futuro da democracia*, Viragem, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Bobbio, Norberto (1992), *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus.
- Boccarda, Paul et al (1971), *Le capitalisme monopoliste d'État. Traité d'économie marxiste*, Paris, Éd. Sociales.
- Boccarda, Paul et al (2008), *Transformations et crise du capitalisme mondialisé. Quelle alternative?*, Paris, Le Temps des Cerises.
- Boccarda, Paul et al (2011), *La crise systémique, Europe et monde. Quelles réponses?*, Paris, Le Temps des Cerises.
- Borgetto, Michel e Robert Lafore (2006), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien.
- Bottomore, Tom e Robert Nisbet (1980) (orgs.), *História da análise sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar.

- Boyer, Robert, Manuel Castells *et al* (2000), *Para uma Europa da inovação e do conhecimento: emprego, reformas económicas e coesão social*, Documentos de base da presidência portuguesa da União Europeia, Oeiras, Celta.
- Bracho, Carmen A. e Mercedes García Serrano (2006), *Servicios sociales sectoriales*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Bracho, Carmen A. e Jorge G. Ferrer (1998), *Política social*, Madrid, McGraw-Hill.
- Bracho, Carmen Alemán (1993). “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Cuadernos de Trabajo Social*. 2 (Oct. 1993), pp. 195-205.
- Branco, Francisco (1998), *Municípios e políticas Sociais em Portugal*, ISSSL, Departamento Editorial.
- Branco, Francisco (2001), “A face lunar dos direitos sociais. Virtualidade e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal”, Tese de Doutoramento, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, policopiado.
- Branco, Francisco (2001a), “O RMG como direito de cidadania em Portugal: virtualidades e limites”, *Intervenção Social*, 23/24.
- Branco, Francisco (2008), *Acção social, individuação e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social Activo*, Lisboa, Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Universidade Católica Portuguesa.
- Branco, Francisco (2009), “A Profissão de assistente social em Portugal”, *Locus SOCI@L*, nº3/2009, Universidade Católica Portuguesa.
- Branco, Francisco e Inês Amaro (2010), *Os caminhos da pobreza: perfis e políticas sociais em Lisboa*, Lisboa, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.
- Bravo, Ana Bela S. e Jorge A. V. Sá (2000), *Autarquias locais: descentralização e melhor gestão*, Lisboa, Verbo.
- Brown, Keith e Lynne Rutter (2010), *Critical Thinking for social work*, Glasgow, Learning Matters.
- Bustillo, Rafael M. (1989) (org.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- Cabral, Manuel V. (1997), *Cidadania política e equidade social*, Oeiras, Celta.
- Caillé, Alain (2009), *Théorie anti-utilitariste de l'action: fragments d'une sociologie générale*, Paris, La Découverte.

- Callinicos, Alex (1989), *Against Postmodernism*, Cambridge, Polity Press.
- Camões, Pedro J. (2005), *Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Campanini, Annamaria *et al* (2007) (eds.), *Social Work Education in Europe*, Torino, Fregi e Majuscole.
- Campenhoudt, Luc Van, (2003), *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Canotilho, José J. G. (2004), *Estudos sobre direitos fundamentais*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Editora Celta.
- Cardoso, Júlia (2001), “Retornados e IARN – um experimento no rumo de um Estado Providência em Portugal”, *Intervenção Social*, nº 23/24.
- Cardoso, Júlia (2005), “Estratégias de Empowerment e Acção Social”, *Cadernos Cais*, 5.
- Cardoso, Júlia (2011), “Ética e Mínimos Sociais: sujeito de direito e rendimento social de inserção”, *Intervenção Social*, 37.
- Carr, Edward H. (1939), *The Twenty Years Crisis. 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, London/New York, Macmillan-St. Martin Press.
- Carreira, Henrique M. (1996), *As políticas sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Carreira, Henrique M. (2011), *O fim da Ilusão*, Lisboa, Objectiva.
- Carvalho, João, M<sup>a</sup> José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge (2012), “O sector local e os municípios portugueses”, *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2010*, capítulo 1, pp.17-27.
- Cortis, Natasha (2007), “What do service users think of evaluation? Evidence from family support”, *Child and Family Social Work*, 12, pp. 399-408.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castel, Robert (1997), “Le modèle de la société salariale comme principe d'une comparaison entre les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en Europe du Sud”, em Ugo Ascoli, Bruno Palier e Manuel Aguilar Hendrikson (orgs.), *Comparer les systèmes*

- de protection sociale en Europe du Sud*, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité - Mission Recherche (MIRE), pp. 29-48.
- Castel, Robert (2003), *L'insécurité sociale- Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, La République des idées, Éditions du Seuil.
- Castel, Robert (2005), "Devenir de l'État providence et travail social", em Ion, Jacques (org.), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, pp. 27-49.
- Castel, Robert *et al* (2000), *Desigualdade e a questão social*, São Paulo, EDUC.
- Castells, Manuel e Himanen Pekka (2002), *The Information Society and the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Castles, Francis G. (2004), *The future of the Welfare State. Crisis myths and crisis realities*, Oxford, Oxford University Press.
- Castles, Francis G., Stephan Leibfried e Jane Lewis (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Castro, Alexandra e Isabel Guerra (2010) (coord), *Os caminhos da pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*, Lisboa, Centro Editorial SCML.
- Castro, Manuel M. (1984), *História do Serviço Social na América Latina*, São Paulo, Cortez-Celats.
- Casullo, Nicolas (1993) (org.), *El debate modernidad/posmodernidad*, Buenos Aires, El cielo por asalto.
- Cehn, Janice S. (1979), *Social Work and Feminism: a study of professional identity*. Northampton (Massachusetts), Smith College School for Social Work.
- Cesar, Monica de J (2008), *“Empresa cidadã”. Uma estratégia de hegemonia*, São Paulo, Cortez.
- Chesnais, François (1994), *La mondialization du capital*, Paris, Syros.
- Chesnais, François *et al* (1996), *La mondialisation financière*, Paris, Syros.
- Chossudovsky, Michel (1997), *The globalisation of poverty. Impacts of IMF and World Bank reforms*, Penang (Malaysia), Third World Network.
- Claudín, Fernando (1977), *Marx, Engels y la revolución de 1848*, México, Siglo XXI.

- Cole, George D. (1974), *Historia del pensamiento socialista. IV. La Segunda Internacional. 1889-1914. V. Comunismo y socialdemocracia. 1914-1931*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Comissão Europeia (2008), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Local authorities: Actors for development {COM(2008) 626 final}*, Brussels, 08.10.2008, SEC (2008) 2570.
- Costa, Alfredo Bruto da *et al* (2008), *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- Coutinho, Manuela (2003), *Economia Social em Portugal. A emergência do terceiro sector na política social*, Lisboa, CPIHTS-APSS.
- Cueva, Agustin (1989) (*org.*), *Tempos conservadores*, São Paulo, Hucitec.
- Damon, Julien (2000) (*org.*), “Le droit à...”, *Informations Sociales*, nº 81, Paris, Casse nationale des allocations familiales.
- Damon, Julien e Avenel Cyprien (2002) (*orgs.*), “Territoires”, *Informations Sociales*, nº 104, Paris, Casse nationale des allocations familiales.
- De Robertis, Cristina e Henri Pascal (1994), *La intervención colectiva en Trabajo Social. La acción com grupos y comunidades*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Dean, Hartley (2002), *Welfare Rights and Social Policy*, Harlow, Pearson Education.
- Delaunay, Jean-Claude (2001) (*coord.*), *Le capitalisme contemporain: questions de fond*, Paris, L’Harmattan.
- Dominelli, Lena (2002), *Feminist social work theory and practice*, London, Palgrave.
- Dominelli, Lena (2004), *Social Work: theory and practice for a changing profession*, Cambridge, Polity Press.
- Dreifuss, Rene (1996), *A época das perplexidades. Mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*, Petrópolis, Vozes.
- Duménil, Gérard e Dominique Lévy (1999), *Le triangle infernal: crise, mondialisation, financiarisation*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Durkheim, Émile (1970), *La science sociale et l’action*, Paris, Presses Universitaires de France.



- Durkheim, Émile (1984), *A divisão do trabalho social*, Lisboa, Presença.
- Eagleton, Terry (1998), *As ilusões do pós-modernismo*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Ehrenreich, John (1985), *The altruist imagination. A history of Social Work and Social Policy in the United States*, Ithaca, Cornell University Press.
- Elias, Norbert (1985), *A Condição Humana*, Lisboa, Difel.
- Engels, Friedrich (1961), *La situation de la classe laborieuse em Angleterre*, Paris, Éditions Sociales.
- Espada, João C. (1997), *Direitos sociais de cidadania*, Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Ewald, François (1986), *L'État Providence*, Paris, Grasset.
- Ewald, François (1996), *Histoire de l'État Providence*, Paris, Grasset.
- Falcão, Maria do Carmo Brant C. e Aldáiza Sposati (1989), *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*, São Paulo, Cortez.
- Faleiros, Vicente de Paula (1972), *Trabajo Social. Ideología y método*, Buenos Aires, Ecro.
- Faleiros, Vicente de Paula (1980), *A política social do Estado capitalista*, São Paulo, Cortez.
- Faleiros, Vicente de Paula (1997), *Estratégias em Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Falkner, Gerda (1999), “European Social policy – towards multi-level and multi-actor governance” em Beate Kohler-Koch e Rainer Eising (orgs.), *The transformation of governance in the European Union*, London. Routledge.
- Fargion, Silvia (2009), *Il servizio sociale: storia, temi e dibattiti*, Bologna, Manuali Laterza, Laterza.
- Fernandes, Tiago M., (2007), “Descentralizar é fragmentar?”, *Poderes Locais em perspectiva comparada*, Revista Crítica de Ciências Sociais.
- Ferrão, João (1997) (coord.), *Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Estudos e Investigações.
- Ferreira, Coriolano (1958), *Assistência, previdência e segurança social*, Lisboa, Neogravura.

- Ferreira, Eduardo, Helena Rato e Maria João Mortágua (2004), *Viagens de Ulisses: efeitos da imigração na economia portuguesa*, Porto, Observatório da Imigração do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas/ACIME.
- Ferreira, Jorge (2011), *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*. Lisboa, Ed Quid Juris.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *The future of social europe: recasting work and welfare in the new economy*, Oeiras, Celta.
- Ferrera, Maurizio (2000), “A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional”, *Análise Social*, volume XXIV, pp. 151-152.
- Ferrera, Maurizio (2008), “The european welfare state: golden achievements, Silver Prospects”, *West European Politics*, 31:1, pp. 82-107.
- Fitoussi, Jean-Paul e Pierre Rosanvallon (1997), *A nova era das desigualdades*, Oeiras, Celta.
- Fleury, Laurent (2003), *Max Weber*, Lisboa, Edições 70.
- Fleury, Sonia, Maria do Carmo Falão e Aldaiza Oliveira de Sposati (2006), *Direitos (dos Desassistidos) Sociais*, São Paulo, Cortez.
- Flora, Peter (1986) (ed), *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Volume 1, Berlin, New York, Walter de Gruyter, European University Institut.
- Flora, Peter e Arnould Heidenheimer (1990), *The development of Welfare State in Europe and America*, New Jersey, Transaction.
- Fonseca, Maria L (2004), *New waves: migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.
- Fook, Jan, Susan White and Fiona Gardner (2006) *Critical Reflection: a Review of Contemporary Literature and Understandings*, Critical Reflection in Health and Social Care, UK, Open University Press
- Fook, Jan (2002), *Social Work: Critical Theory and Practice*, SAGE
- Forrester, Viviane (1997), *O horror económico*, Lisboa, Terramar.
- Forst, Rainer (2010), *Contextos da justiça*, São Paulo, Boitempo.

- Forti, Valéria e Yolanda Guerra (2009), *Ética e direitos. Ensaios críticos*, Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- Fórum 2000: Renovar a Administração, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Moreira, Adriano (1996) (coord.), *Regionalização e Desenvolvimento: Fórum 2000-renovar a administração*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Fraser, Sandy e Sarah Mathews (2008), *The Critical Practitioner in Social Work and Health Care*, The Open University, London, SAGE Publications.
- Galper, Jeffrey (1975), *The politics of social services*, New Jersey, Prentice-Hall.
- García, Tomás Fernandes e Sánchez, Manuel Marín (dirs.) (2002), *Estado de Bienestar y Socialdemocracia – ideas para el debate*, Madrid, Alianza Editorial.
- Gauthier, Benoît, (2003), *Investigação Social – Da Problemática à Colheita de Dados*, Loures, Lusociência – Edições Técnicas e Científicas, Lda.
- Giddens, Anthony (1984), *Capitalismo e moderna teoria social*, Lisboa, Presença.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity.
- Giddens, Anthony e Jonathan Turner (1999), *Teoria Social Hoje*, São Paulo, UNESP.
- Giddens, Anthony e Turner Jonathan (Org.) (1996), *Teoria Social Hoje*, São Paulo, Editora da Unesp.
- Gilgun, Jane F. (2005), “The four cornerstones of evidence-based practice in social work”, *Research on Social Work Practice*, 15, pp. 52-61.
- Gil, António Carlos (1999), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, São Paulo, Atlas.
- Gimeno, Juan Carlos e Pilar Monreal (1999), *La controversia del desarrollo: críticas desde la Antropología*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Goodin, Robert e David Schmidtz (2000), *El bienestar social y la responsabilidad individual*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gorz, Andre (1981), *Adieu au prolétariat*, Paris, Seuil.
- Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London, Macmillan.

- Gough, Ian e Therborn, Göran (2010) *The Global Future of Welfare State*, in Castles, Francis G. e Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Grassi, Estela (1994), *Políticas sociais: crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires. Espacio.
- Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedade neoliberal, Otra década infame*, Buenos Aires, Espacio.
- Grelley, Pierre (2000) (org.), “Aide et action sociale: qui paye?”, *Informations Sociales*, nº 87.
- Groenendijk, Kees e François Julien-Laferrrière (2005), *The european immigration and Asylum Policy: critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*, Bruxelles, Bruylant.
- Grupo de Lisboa (1994), *Limites à competição*, Lisboa, Europa-América.
- Guerra, Isabel Carvalho (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – sentidos e formas de uso*, Estoril, Príncípa Editora.
- Guerra, Yolanda (1995), *A instrumentalidade do Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Guerrand, Roger-Henrie, Marie Antoinette Rupp (1978), *Brève histoire du Service Social em France, 1896-1976*, Toulouse, Privat.
- Guiliani, Frédérique (2006), "La procédure de l'entretien individualisé dans le travail d'accompagnement: quand les usagers et intervenants sociaux ont à organiser l'expérience de situations sans qualité", em Isabelle Astier e Nicolas Duvoux, (eds.), *La Société Biographique: Une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, pp. 195-212.
- Gurich, Carolina M., Guillermo B. Baudor (2008) (dirs), *Políticas Familiares*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- Habermas, Juergen (1987), “A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas”, *Novos Estudos CEBRAP*, 18.
- Hamilton, Gordon (1976), *Teoria e prática do Serviço Social de casos*, Rio de Janeiro, Agir.
- Hamzaoui, Mejed (2005), *El Trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, Valencia, PUV, Nau Llibres.
- Hardt, Michael e António Negri (2005), *Multidão: guerra e democracia na era do Império*, Rio de Janeiro, Record.

- Hare, Isadora (2004), “Defining social work for the 21st century”, *International Social Work*, 47, (3), pp. 407–424.
- Harvey, David (1990a), *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, David (1990b), *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell.
- Hayek, Friedrich (1985), *Direito, legislação e liberdade. A miragem da justiça social*, São Paulo, *Visão*, vol. I.
- Hayek, Friedrich (1990), *O caminho da servidão*, Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
- Henriques, José M (2002), *O papel do “social” nas políticas urbanas*, Comunicação à Agência para a Modernização do Porto, em 2 Janeiro de 2002.
- Herculano, Alexandre (2007-2008), *História de Portugal* (edição anotada por José Mattoso), Lisboa, Bertrand.
- Hering, Sabine e Berteke Waaldijk (2003) (orgs.), *History of Social Work in Europe (1900-1960)*, Opladen, Leske und Budrich.
- Hespanha, Pedro e Graça Carapinheiro (2003) (orgs.), *Risco social e incerteza – pode o Estado Social recuar mais?*, Porto, Afrontamento.
- Hobsbawm, Eric J. (1982), *A era do capital. 1848-1875*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Hobsbawm, Eric J. (1988), *A era das revoluções 1789-1848*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Hobsbawm, Eric J. (1988a), *A era dos impérios. 1875-1914*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Hobsbawm, Eric J. (1994), *Age of extremes. The short twentieth century: 1914-1991*, London, Pantheon Books.
- Huber, Evelyne e John D. Stephens (2001), *Development and crisis of the Welfare State*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Husson, Michel (1996), *Misère du capital. Une critique du néolibéralisme*, Paris, Syros.
- Iamamoto, Marilda (1994), *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Iamamoto, Marilda (1998), *Serviço Social na contemporaneidade*, São Paulo, Cortez.
- Iamamoto, Marilda (2007), *Serviço Social em tempo de capital fetiche*, São Paulo, Cortez.
- Iamamoto, Marilda, e Raul Carvalho (1983), *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*, São Paulo, Cortez/Celats.

- Idáñez, Maria José Aguilar (2001), *A Acção Social a nível municipal*, Coimbra, Fundação Bissaya-Barreto.
- Idáñez, Maria José Aguilar (2005), *Aproximación histórica al desarrollo comunitario en España*, Hacer.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2011), *Rendimento Social de Inserção – Relatório Anual 2010*, Lisboa.
- Instituto Superior de Serviço Social (2001), *Intervenção Social – Actas do Seminário Serviço Social, A acção e os saberes*, Lisboa, Hipergráfica.
- Instituto Superior de Serviço Social (2011), *Intervenção Social - Temas actuais em Serviço Social*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- International Federation of Social Workers (2000), *Definition of social work*.  
<[ifsw.org/resources/definition-of-social-work/](http://ifsw.org/resources/definition-of-social-work/)>
- Jameson, F (1996), *Pós-modernismo. A lógica cultural do capitalismo tardio*, São Paulo, Ática.
- Johnsua, Issac (2009), *La grande crise du XXIe. Siècle*, Paris, La Découverte
- Johnsson, Eva e Kertin Svensson (2005), “Theory in social work – some reflections on understanding and explaining interventions”, *European Journal of Social Work*, 8:4, pp. 419-433.
- Kahn, Alfred J. (1970), *O Serviço Social no mundo moderno*, Rio de Janeiro, Agir.
- Kelsen, Hans (1998), *O problema da justiça*, São Paulo, Martins Fontes.
- Kliksberg, Bernardo (2001), *Falácias e mitos do desenvolvimento social*, São Paulo. Cortez Editora.
- Knight, Louise (2005), *Citizen – Jane Addams and the struggle for democracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Ladsous, Jacques (2004), *L’action sociale aujourd’hui*, Toulouse, Érès.
- Lara, M<sup>a</sup> J R (1991), *La formacion del estado social*, Coleccion Tesis doctorales, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Lascoumes, Pierre e Patrick Galès (2007), *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin.

- Laurell, Asa C. (1995), *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*, São Paulo, Cortez/CEDEC.
- Leiby, James (1978), *A history of Social Welfare and Social Work in the United States*, New York, Columbia University Press.
- Lessa, Sérgio (2007), *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo*, São Paulo, Cortez.
- Lilo, Nieves e Elena Roselló (2001), *Manual para el trabajo Social Comunitario*, Madrid, Narcea Ediciones.
- Löchen, Valérie (2010), *Comprendre les politiques d'action sociale*, Paris, Dunod.
- Lojkin, Jean (1992), *La révolution informationnelle*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lopes, Raul M. G. (1990), *Planeamento Municipal e intervenção autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa, Escher.
- Lubove, Roy (1977), *The Professional altruist. The emergence of Social Work as career. 1888-1930*, New York, Atheneum.
- Lytard, Jean-François (2003), *A condição pós-moderna*, Lisboa, Gradiva, 3ª edição.
- Lytard, Jean-François (2003), *A Condição Pós-Moderna*, Lisboa, Gradiva.
- Maia, Fernando (1985), *Segurança Social em Portugal — Evolução e Tendências*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Departamento de Publicaciones y Divulgación.
- Mandel, Ernst (1969), *Traité d'économie marxiste*, Paris, UGE, vol. 3.
- Mandel, Ernst (1976), *Le troisième âge du capitalisme*, Paris, UGE, vol. 3.
- Mandel, Ernst (1985), *La crise. Les faits, leur interprétation marxiste*, Paris, Flammarion.
- Manningan, Nick e Ian Shaw (2000) (orgs.), *New risks, new welfare – signs for social policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Marshall, Thomas Humphrey (1967), *Política social*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Marshall, Thomas Humphrey (1967a), *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Martin, Hans Peter e Harald Schumann (1998) *A armadilha da globalização. O assalto à democracia e ao bem-estar social*, Lisboa, Terramar.
- Martinelli, Maria Lúcia (1989), *Serviço Social: identidade e alienação*, São Paulo, Cortez.

- Martins, Alcina (1999), *Génese, emergência e institucionalização do Serviço Social português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Martins, Alcina e Rosa Maria Tomé (2008), *O estado actual da formação em Serviço Social em Portugal*, Comunicação à XIX Conferência Mundial de Serviço Social, Salvador, Brasil.
- Martins, Mário Rui (2001), *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, ASA.
- Méda, Dominique (1999), *O trabalho. Um valor em vias de extinção*, Lisboa, Fim de Século.
- Menezes, Manuel (2002), *Serviço Social Autárquico e Cidadania – a experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto.
- Mészáros, István (1995), *Beyond capital*, London, Merlin Press.
- Mészáros, István (2009), *A crise estrutural do capital*, São Paulo, Boitempo.
- Meyer, Carol H. (1970), *Social Work Practice: a response to the urban crisis*, London-New York, Collier-MacMillan-The Free Press.
- Midgley, James (2001), “Issues in international social work. Resolving critical debates in the profession”, *Journal of Social Work*, 1(1), pp. 21-35.
- Miliband, Ralph (1982), *O Estado na sociedade capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Mishra, Ramesh (1981), *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, London, Humanities Press.
- Mishra, Ramesh (1984), *The Welfare State in crisis*, Brighton, Wheatsheaf.
- Mishra, Ramesh (1992), *El Estado de Bienestar en crisis: pensamiento e cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social.
- Mishra, Ramesh (1995), *O Estado Providência na sociedade capitalista*, Oeiras, Celta.
- Mondolfo, Philip (1998), *Repenser l'action sociale: missions, moyens, methods*, Paris, Dunod.
- Mondolfo, Philip (2005), *Conduire le développement social*, Paris, Dunod.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina.



- Montaño, Carlos (1998), *La naturaleza del Servicio Social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*, São Paulo, Cortez/Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social.
- Montaño, Carlos (2002), *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo, Cortez.
- Monteiro, Nuno Gonçalo (1996), “A sociedade local e os seus protagonistas”, em Oliveira, César (org.), *História dos municípios portugueses*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Moralla, Agustín Domingo e J. Francisco Buendí (2008) (eds.), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, Valência, Patronar Sud-Nord. Solidaritat i Cultura de la Fundació General de la Universitá de València i Publicacions de la unversitá de València.
- Mouro, Helena e Anabela Carvalho (1987), *Serviço Social no Estado Novo*, Coimbra, Centelha.
- Mouro, Helena, e Dulce Simões (2001) (coords), *100 anos de Serviço Social*, Coimbra, Quarteto.
- Mozzicafredo, Juan, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes, João Quintela (1988), “Poder autárquico e desenvolvimento local”, *Revista crítica de ciências sociais*, 25/26.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Editora Celta.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Editora Celta.
- Mozzicafreddo, Juan, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João Quintela (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João Silva Baptista (2003) (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Editora Celta.
- Mozzicafredo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafredo, Juan, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João Quintela (1988), “O grau zero do local”, *Actas do Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, ISCTE.

- Mucchielli, Laurent e Véronique La Gouaziou (2006), *Quando les banlieues brûlent...retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte.
- Naves, Pierre e Hervé Defalvard (2006), *Économie politique de l'action sociale*, Paris, Dunod.
- Negreiros, Maria Augusta (1993), “Estado e profissões”, *Intervenção social* nº 8.
- Negreiros, Maria Augusta (2005), *A construção social de uma profissão*, São Paulo, EDUC.
- Negreiros, Maria Augusta (*Sem data*), “Qualificação académica e profissionalização do Serviço Social – o caso português”, *Serviço Social, Profissão e Identidade. Que trajetória?*, Lisboa/S. Paulo, Edição dos Autores/Veras Editora.
- Neto, Eurico Bitencourt (2010), *O direito ao mínimo para uma existência digna*, Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora.
- Netto, José Paulo (1991), *Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-1964*, São Paulo, Cortez.
- Netto, José Paulo (1992), *Capitalismo monopolista e Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Netto, José Paulo (1993), *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*, São Paulo, Cortez.
- Netto, José Paulo e Marcelo Braz (2011), *Economia política: uma introdução crítica*, São Paulo, Cortez.
- Netto, Leila Escorsim (2011), *O Conservadorismo Clássico: Elementos de caracterização e crítica*, São Paulo, Cortez.
- Neves, Ilídio das, (1998), *Crise e Reforma da Segurança Social – Equívocos e Realidades*, Lisboa, Montepio Geral.
- Nogueira, José M. (2009), *Carta Social, Rede de serviços e equipamentos – a dependência: o apoio informal, a rede de serviços e equipamentos e os cuidados continuados integrados*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento.
- Nunes, Adérito Sedas (1992), *História dos factos e das doutrinas sociais – da formação histórica do capitalismo ao marxismo*, Lisboa, Presença.
- Nunes, António José Avelãs (1991), *O keynesianismo e a contra-revolução monetária*, Coimbra, Universidade de Coimbra, separata do *Boletim de Ciências Económicas da Universidade de Coimbra*.

- Nunes, António José Avelãs (2007), *Uma introdução à Economia Política*, São Paulo, Quartier Latin.
- O'Connor, James (2004), *The fiscal crisis of State*, New Brunswick (New Jersey), Transaction.
- Offe, Claus (1979), "Capitalismo avançado e *Welfare State*", em Cardoso, Fernando Henrique e Carlos E. Martins (orgs.), *Política & Sociedade*, vol. 2.
- Offe, Claus (1972), Advanced capitalism and the welfare State, in *Politics and society*, nº 2 pp.488-497.
- Oko, Juliette (2008), *Understanding and using theory in social work – Transforming social work practice*, Glasgow, Learning Matters.
- Oliveira, César (1996) (dir.), *História dos municípios portugueses*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Oliveira, Francisco de (1998), *Os direitos do antivalor*, Petrópolis, Vozes.
- Otayek, René, (2007), "A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário?", *Poderes Locais em perspectiva comparada*, Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Pagaza, Margarita Rozas (2001), *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio.
- Parijs, Philippe Van (1991), *Qu'est-ce qu'une société juste?*, Paris, Seuil.
- Paugam, Serge (1996) (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Paugam, Serge (2009), *La disqualification sociale*, Paris, PUF.
- Payne, Malcolm (2002), *Teoria do Trabalho Social moderno*, Coimbra, Quarteto.
- Payne, Malcolm (2005), *Modern social work theory*, London, Palgrave.
- Payne, Malcolm (2006), *What is professional social work?*, Bristol, The Policy Press.
- Payne, Malcolm e Gurid Aga Askeland (2008), *Globalization and international social work: postmodern change and challenge*, Contemporary social work studies, Inglaterra, Ashgate Publishing.
- Pereira, Elvira Sofia Leite de Freitas (2010), "Contextos territoriais diferentes fazem a diferença no risco de pobreza em Portugal?", *Sociedade e Trabalho* nº 41, Maio/Agosto.
- Pereira, Potyara (2008), *Política social: temas & questões*, São Paulo, Cortez.

- Phillips, Norma Kolko e Shulamith Lala Ashenberg Straussner (2002), *Urban social work: an introduction to policy and practice in the cities*, Boston, Allyn and Bacon.
- Pimentel, Irene Flunser (2007), *A história da PIDE*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Piven, Frances Fox, e Richard Cloward (1979), *Poor people's movements*, New York, Vintage.
- Przeworsky, Adam (1995), *Estado e economia no capitalismo*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Ranney, Austin (1968), *Political science and public policy*, Chicago, Markhan.
- Rawls, John (2001), *Uma teoria da Justiça*, Lisboa, Presença.
- Rawls, John (2003), *Justiça como equidade. Uma reformulação*, São Paulo, Martins Fontes.
- Reamer, Frederic G. (1999), *Social Work Values and Ethics*, New York, Columbia University Press.
- Reis, Isaura. (2004), “Descentralização e Governância. Em busca de novos caminhos para a gestão local”, *Revista Poder Local* nº144, Jan/Junho.
- Richmond, Mary (1950), *Diagnóstico social*, Lisboa, Instituto Superior de Medicina Dr. Ricardo Jorge.
- Richmond, Mary (1962), *Caso social individual*, Buenos Aires, Ministério de Asistencia Social y Salud Pública.
- Rico, Elizabeth Melo *et al* (1999), *Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate*, São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais.
- Rifkin, Jeremy (1995), *O fim dos empregos. O declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*, São Paulo, Makron Books.
- Robertis, Cristina de, Marcelle Orsoni, Henri Pascal e Micheline Romagnan (2008), *L'intervention sociale d'intérêt collectif - de la personne au territoire*. Politiques et interventions sociales, Rennes, Press de L'EHESP.
- Roberts, Albert R. (2009), *Social Workers' Desk Reference*, New York, Oxford University Press Inc.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência social e políticas sociais em Portugal*, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa/Centro Português de História e Investigação em Trabalho Social.

- Rodrigues, Fernanda e Stephen Stoer (1993), *Acção local e mudança social em Portugal*, Lisboa, Fim de Século.
- Rodrigues, Fernanda e Stephen Stoer (1998), *Entre parceria e partenariado. Amigos, amigos, negócios à parte*, Oeiras, Celta.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (1997), *Sociologia das profissões*, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, Marlene Braz (2007), *Corpo, Sexualidade e Violência Social: análise e intervenção social*, Lisboa, CPIHTS e Veras Editora.
- Rosanvallon, Pierre (1984), *A crise do Estado Providência*, Lisboa, Inquérito.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale: repenser l'État-Providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rosenau, Pauline Marie (1992), *Post-modernism and the social sciences: insights, inroads and intrusions*, New Jersey, Princeton University Press.
- Ross, Murray (1964), *Organização da comunidade*, Porto Alegre, Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Rothman, Jack (2001), "Approaches to Community Intervention", *Strategies of Community Intervention (6th edn)*, Jack Rothman et al. (eds.), Itasca, IL, F. E. Peacock Publishers, pp. 27–64.
- Rugy, Anne (2000), *Dimensão económica e demográfica da imigração na Europa Ocidental*, Oeiras, Editora Celta.
- Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- Sá, Isabel dos Guimarães (1996), "As Confrarias e as Misericórdias", em Oliveira, César (org.). *História dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Sá, Luís (2000), *Introdução ao direito das autarquias locais*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Sachs, Bertrand (2001) (org.), "Partenariat en théorie et en pratique", *Informations Sociales*, n° 95, Paris, Casse nationale des allocations familiales.
- Sader, Emir, Pablo Gentili e Atilio Borón (1995), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Salama, Pierre e Jacques Valier (1973), *Une introduction à l'économie politique*, Paris, Maspero.

- Saleebey, Dennis (2009), *The strengths perspective in social work practice*, Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Sand, René (1932), *Le Service Social a travers le monde*, Paris, A. Colin.
- Santos, Boaventura Sousa (1999), *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento.
- Santos, Josiane (2007), *Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro*, São Paulo, Cortez.
- Sayres, Sohny et al (1985) (eds.), *The 60's without apology*, Minneapolis, University Minnesota Press.
- Sepúlveda, Teresa (1999), *Propuestas contemporáneas en Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio.
- Serafim, Maria do Rosário (1999), *Outras mediações Estado/Sociedade: as parcerias no programa Leader*, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural.
- Serafim, Maria do Rosário (2001), “Sociedade em rede e meio rural”, *Intervenção Social* nº 23/24.
- Sigmann, Jean (1985), *1848: las revoluciones románticas y democráticas de Europa*, Madrid, Siglo XXI.
- Shinn, Marybeth (2007), “Contextos comunitários favoráveis ao bem-estar”, *Análise Psicológica*, 1, (XXV), pp. 35-61.
- Silva, Manuel Carvalho da (2007), *Trabalho e sindicalismo em tempo de globalização*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Silveira e Sousa, Paulo (1996) “A literatura, a política e os municípios no Portugal liberal”, em Oliveira, César (dir.), *História dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Soares, Laura (2000), *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*, São Paulo, Cortez.
- Sonntag, Heinz Rudolf e Héctor Valecillos (1988) (orgs.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.
- Soto, Sílvia Fernández (2005) (org.), *El Trabajo Social y la cuestión social: crisis, movimientos sociales y ciudadanía*, Buenos Aires, Espacio.

- Souza, Maria Luísa (2001), *Questões teórico-práticas em Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Sposati, Aldaíza (1997), *Da Assistência Social que temos para a Assistência Social que queremos*”, Belo Horizonte (mimeo).
- Staller, Karen M. e Tracie Mafle’o (2009), *Community: The SAGE handbook of Social Work research*, New York, SAGE Publications.
- Staniforth, Barbara, Crista Fouché e Michael O’Brien (2011), “Still doing what we do: defining social work in the 21st century”, *Journal of Social work*, (2), pp. 191-208.
- Stiglitz, Joseph (2001), “Redefining the role of the state”, *World Economics*, volume 2, 3.
- Sullivan, Andrew (2010), *A alma conservadora*, Lisboa, Quetzal.
- Sweezy, Paul Malor (1962), *Teoria do desenvolvimento capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Tan, Allison (2009), “Community development theory and practice: bridging the divide between ‘micro’ and ‘macro’ levels of social work”, comunicação apresentada na NACSW Convention 2009, NACSW, Outubro de 2009, Indianapolis.
- Taylor-Gooby, Peter (2004) (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Teixeira, Sônia Maria Fleury (sem data), *Estado capitalista e política social*, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Therborn, Göran (2006), *Between sex and power: family in the world. 1900-2000*, London, Routledge.
- Thompson, Edward Palmer (1991), *The Making of the English Working Class*, London, Penguin.
- Titmuss, Richard (1958), *Essays on Welfare State*, London, Allen and Unwin.
- Titmuss, Richard (1981), *Política social*, Barcelona, Ariel.
- Touraine, Alain (1992), *Critique de la modernité*, Paris, Fayard.
- Tymen, Jacques e Henry Nogues (1988), *Action Sociale et Décentralization – tendances et perspectives*, Paris, L’Harmatan.
- Úcar i Martínez, Xavier e Asun Llana Berñe (2006) (coord.), *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitária*, Barcelona, Graó.

- Universidad Nacional de La Plata (2006), *Encuentro Latinoamericano de Trabajo Social. La formación y la intervención profesional. Hacia la construcción de proyectos ético-políticos en Trabajo Social*, Buenos Aires, Espacio.
- Vasconcelos, Eduardo Mourão et alii. (2006), *Saúde mental e Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- Vattimo, Gianni (1996), *O fim da modernidade. Nihilismo e hermenêutica na cultura pós-moderna*, São Paulo, Martins Fontes.
- Velho, Otávio et al (1967) (orgs), *Estrutura de classes e estratificação social*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Verdès-Leroux, Jeannine (1978), *Le travail social*, Paris, Minuit.
- Verea Campos, Mónica e Silvia Núñez García (1997) (coord.), *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá. Tendencias y perspectivas hacia el fin del milênio*, México, UNAN/CISAN.
- Vieira, Balbina Ottoni (1977), *História do Serviço Social*, Rio de Janeiro, Agir.
- Villarreal, René (1986), *La contrarrevolución monetarista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Viscarret, Juan Jesús (2009), *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Wacquant, Loïc (2004), *Punir les pauvres: le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone.
- Ware, Caroline (1970), *Organização e desenvolvimento de comunidade*, São Paulo, Cultrix.
- Weber, Max (2000), *Economia e sociedade*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, vol. 1.
- Weil, Marie (2005), "Chapter 1 Introduction: Contexts and Challenges for 21<sup>st</sup> century communities" em *The handbook of community practice*, New York, Sage Publications.
- Wenden, Catherine Wihtol de (2009), *Atlas mondial des migrations*, Paris, Autrement.
- Wenger, María Dolores (2005) (coord.), *El Trabajo Social en el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Wood, Ellen Meiksins e John Bellamy Foster (1999) (eds.), *Em defesa da história. Marxismo e pós-modernismo*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.



Yazbek, Maria Carmelita (2009), *Classes Subalternas e Assistência Social*, São Paulo, Cortez.

Zamanillo, Teresa (1997), *Apuntes para una historia del Trabajo Social en España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Zbyszewski, João Paulo (2004), *O financiamento das autarquias locais portuguesas – um estudo sobre a provisão pública municipal*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.

Zbyszewski, João Paulo (2005), *Regime de Atribuições e Competências das Autarquias Locais*, Lisboa, Lex - Edições Jurídicas.

## ANEXOS

## 1. GRELHA DE RECOLHA DE DADOS - INFORMAÇÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS

## Área do Envelhecimento

N.º	Distrito	Município	Act. Cultura, convívio, lazer	Activ. Física e promoção Saúde	Progr. Conforto Habitacional	Reparações domésticas e outro tipo ajudas domicílio	Teleassis- tência	Cartão Idoso
1	Aveiro	Águeda						
2	Aveiro	Albergaria-a-Velha						
3	Aveiro	Anadia						
(...)	(...)							
306	Madeira	Santa Cruz						
307	Madeira	Santana						
308	Madeira	São Vicente						

## Área do Envelhecimento (cont.)

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>Apoio econ. medicamentos</b>	<b>Universidades</b>	<b>Centros Actividades</b>	<b>Subsídios IPSS</b>	<b>Outros</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>					
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>					
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>					
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>						
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>					
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>					
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>					

## Área da Infância

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>CPCJ</b>	<b>Colónias férias</b>	<b>Ludoteca</b>	<b>Subsídios IPSS</b>	<b>Comparticipação construção equipamentos</b>	<b>Outros</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>						
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>						
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>						

## Municípios e Acção Social

(...)	(...)	(...)						
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>						
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>						
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>						

## Área da Deficiência

N.º	Distrito	Município	Gab. SIM-PD	Outros Gabinetes de Apoio	Apoio obras/ acessibilidades	Transporte Adaptado	Projecto de Intervenção Precoce	Outras actividades terapêuticas/ desportivas
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>						
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>						
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>						
(...)	(...)	(...)						
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>						
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>						
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>						

Área da Deficiência (cont.)

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>Banco/ Centro de Ajudas Técnicas</b>	<b>Cartão Municipal do Deficiente</b>	<b>Projecto Praia Acessível</b>	<b>Comissão/ Provedoria do Cidadão com Deficiência</b>	<b>Emprego</b>	<b>Outros</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>						
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>						
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>						
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>						
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>						
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>						
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>						

Área do Emprego e Formação Profissional

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>GIP</b>	<b>Projectos/acções formação profissional (acção directa)</b>	<b>Projectos/acções formação profissional (parceria c/ outras entidades locais)</b>	<b>Feiras de Emprego e Formação Profissional</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>				

## Municípios e Acção Social

<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>				
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>				
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>				
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>				
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>				
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>				

## Área da Família e Comunidade

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>Atendimento Social directo</b>	<b>Programa Educação parental e formação familiar</b>	<b>Incentivo à Natalidade (subsídio de nascimento)</b>	<b>Cartão Social/ redução ou isenção taxas municipais</b>	<b>Projectos Desenvolvimento comunitário</b>	<b>Proj. prev Toxicod.</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>						
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>						
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>						
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>						
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>						
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>						
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>						

Área da Família e Comunidade (cont.)

N.º	Distrito	Município	Banco do Tempo	Banco de mobiliário	Gestão Centro comunitário	Banco Local de Voluntariado	Outros
1	Aveiro	Águeda					
2	Aveiro	Albergaria-a-Velha					
3	Aveiro	Anadia					
(...)	(...)	(...)					
306	Madeira	Santa Cruz					
307	Madeira	Santana					
308	Madeira	São Vicente					

Área da Pobreza e Vulnerabilidade Social

N.º	Distrito	Município	Ajuda económica carenciados	Apoio obras habitação degradada/ arrendamento	Loja social	Acções direccionadas sem- abrigo
1	Aveiro	Águeda				
2	Aveiro	Albergaria-a-Velha				
3	Aveiro	Anadia				
(...)	(...)	(...)				

Municípios e Acção Social

<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>				
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>				
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>				

Área da Pobreza e Vulnerabilidade Social (cont.)

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>Apoio alimentar</b>	<b>Apoio aquisição medicamentos</b>	<b>Proj. na área da Violência</b>	<b>Outros</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>				
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>				
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>				
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>				
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>				
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>				
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>				



## Área da Imigração - Emigração

N.º	Distrito	Município	CLAII	Proj. específicos imigração	Proj. específicos emigração	Apoio assoc. de imigrantes	Outros
1	Aveiro	Águeda					
2	Aveiro	Albergaria-a-Velha					
3	Aveiro	Anadia					
(...)	(...)	(...)					
306	Madeira	Santa Cruz					
307	Madeira	Santana					
308	Madeira	São Vicente					

## Área Banco Local Voluntariado

N.º	Distrito	Município	BLV constituído	Proj. no âmbito do BLV	Outros
1	Aveiro	Águeda			
2	Aveiro	Albergaria-a-Velha			
3	Aveiro	Anadia			
(...)	(...)	(...)			

## Municípios e Acção Social

<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>			
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>			
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>			

## Área Rede Social

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>Município</b>	<b>Rede Social constituída</b>	<b>Diagnóstico social</b>	<b>PDS</b>	<b>Avaliação PDS</b>	<b>Outros</b>
<b>1</b>	Aveiro	<b>Águeda</b>					
<b>2</b>	Aveiro	<b>Albergaria-a-Velha</b>					
<b>3</b>	Aveiro	<b>Anadia</b>					
<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>					
<b>306</b>	Madeira	<b>Santa Cruz</b>					
<b>307</b>	Madeira	<b>Santana</b>					
<b>308</b>	Madeira	<b>São Vicente</b>					

**2. GRELHA DE RECOLHA DE DADOS - ESTUDOS DE CASO**

## Área do Envelhecimento

Área Programática	Projectos/Acções	Breve descrição/em que consiste	Ano de implementação (se possível)	Período de realização (anual, semestral, mensal, ou de acordo c/ solicitação)	Promotor(es)	Parceiro(s)
<b>Mobilidade/Transporte</b>						
<b>Apoio financeiro IPSS - manutenção actividades</b>						
<b>Apoio financeiro IPSS - construção, cedência terrenos</b>						
<b>Construção equipamentos</b>						
<b>Adaptação/Melhoria condições habitação</b>						
<b>Promoção da saúde</b>						
<b>Apoio financeiro área da saúde</b>						
<b>Apoio domiciliário</b>						
<b>Apoio situações dependência</b>						

<b>Apoio situações isolamento social</b>						
<b>Promoção da participação social e cultural</b>						
<b>Outras</b>						

Área do Envelhecimento (cont.)

Área Programática	Destinatários	Nº beneficiários (entidades ou municípios)	Custo da actividade (média anual)	Custo para a C. Municipal (média anual)	Obs.
<b>Mobilidade/Transporte</b>					
<b>Apoio financeiro IPSS - manutenção actividades</b>					
<b>Apoio financeiro IPSS - construção, cedência terrenos</b>					
<b>Construção equipamentos</b>					
<b>Adaptação/Melhoria condições habitação</b>					

<b>Promoção da saúde</b>					
<b>Apoio financeiro área da saúde</b>					
<b>Apoio domiciliário</b>					
<b>Apoio situações dependência</b>					
<b>Apoio situações isolamento social</b>					
<b>Promoção da participação social e cultural</b>					
<b>Outras</b>					

Área da Família e Comunidade

Área Programática	Projectos/Acções	Breve descrição/em que consiste	Ano de implementação (se possível)	Período de realização (anual, semestral, mensal, de acordo c/ solicitação)	Promotor(es)	Parceiro(s)
<b>Benefícios financeiros - deduções no pagamento de serviços e de contribuições</b>						

<b>autárquicas</b>						
<b>Intervenção social territorial</b>						
<b>Apoio a imigrantes</b>						
<b>Apoio à função parental</b>						
<b>Construção equipamentos de infância</b>						
<b>Apoio financeiro a IPSS para actividades na área da infância</b>						
<b>Apoio financeiro a IPSS para construção equipamentos infância</b>						
<b>Intervenções de proximidade</b>						
<b>Outras</b>						

## Área da Família e Comunidade (cont.)

Área Programática	Destinatários	Nº beneficiários (entidades ou municípios)	Custo da actividade (média anual)	Custo para a C. Municipal (média anual)	Obs.
<b>Benefícios financeiros - deduções no pagamento de serviços e de contribuições autárquicas</b>					
<b>Intervenção social territorial</b>					
<b>Apoio a imigrantes</b>					
<b>Apoio à função parental</b>					
<b>Construção equipamentos de infância</b>					
<b>Apoio financeiro a IPSS para actividades na área da infância</b>					
<b>Apoio financeiro a IPSS para construção equipamentos infância</b>					
<b>Intervenções de proximidade</b>					
<b>Outras</b>					

## Área da Deficiência

Área Programática	Projectos/Acções	Breve descrição/em que consiste	Ano de implementação (se possível)	Período de realização (anual, semestral, mensal, de acordo c/ solicitação)	Promotor(es)	Parceiro(s)
<b>Mobilidade/ Transporte</b>						
<b>Apoio financeiro IPSS - manutenção actividades</b>						
<b>Apoio financeiro IPSS - construção, cedência terrenos</b>						
<b>Construção equipamentos</b>						
<b>Promoção da participação social e cultural</b>						
<b>Inserção profissional</b>						
<b>Acessibilidades</b>						
<b>Outras</b>						



## Área da Deficiência (cont.)

Área Programática	Destinatários	Nº beneficiários (entidades ou municípios)	Custo da actividade (média anual)	Custo para a C. Municipal (média anual)	Obs.
<b>Mobilidade/ Transporte</b>					
<b>Apoio financeiro IPSS - manutenção actividades</b>					
<b>Apoio financeiro IPSS - construção, cedência terrenos</b>					
<b>Construção equipamentos</b>					
<b>Promoção da participação social e cultural</b>					
<b>Inserção profissional</b>					
<b>Acessibilidades</b>					
<b>Outras</b>					

## Área da Pobreza e Vulnerabilidade Social

Área Programática	Projecto/Acção	Breve descrição -em que consiste - metodologia	Promotor(es)	Parceiro(s)	Nº municípios apoiados por ano
<b>Intervenção em situações de emergência social - violência doméstica</b>					
<b>Intervenção em situações de emergência social - acidentes/catástrofes/incêndios</b>					
<b>Intervenção em situações de emergência social - isolamento social</b>					
<b>Intervenção com pessoas sem abrigo</b>					
<b>Apoio alimentar a famílias</b>					
<b>Atendimento social</b>					
<b>Outras</b>					

## Área da Pobreza e Vulnerabilidade Social (cont.)

Área Programática	Custo da actividade (média anual)	Custo para a C. Municipal (média anual)	Nº técnicos envolvidos e área profissional	Obs.
<b>Intervenção em situações de emergência social - violência doméstica</b>				
<b>Intervenção em situações de emergência social - acidentes/catástrofes/incêndios</b>				
<b>Intervenção em situações de emergência social - isolamento social</b>				
<b>Intervenção com pessoas sem abrigo</b>				
<b>Apoio alimentar a famílias</b>				
<b>Atendimento social</b>				
<b>Outras</b>				

### 3. GUIÃO DE ENTREVISTA A POLÍTICOS LOCAIS

#### **Programa de Doutoramento em Serviço Social – ISCTE**

**Tema da pesquisa:** Municípios e Acção Social – potencialidades e limitações da intervenção municipal no campo da Acção Social

**Orientador:** Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo

#### **Entrevista aos Eleitos Locais (Presidentes de Câmara ou Vereadores da Acção Social)**

1. É comum dizer-se e ouvir dizer-se que o nível público local – as autarquias – é aquele que melhor conhece as necessidades dos cidadãos e que, pela proximidade a eles, é a instância que melhor pode responder a essas necessidades. Por favor, comente esta afirmação.
2. Quais são os problemas sociais mais graves do concelho? E quais os de maior complexidade em termos de resolução? Porquê?
3. Quais os factores com maior influência na definição, pelo executivo municipal, das prioridades de intervenção na área da Acção Social ? (a dimensão e gravidade dos problemas? A capacidade financeira do município? A pressão exercida pela sociedade local? O facto de ser ou não uma competência do município? Outros?)
4. A Lei de Bases da Segurança Social define que “a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos...” (nº 1, artº 31º)
  - a) Que prioridades e que programas têm sido definidos pelo Estado que tenham repercussão na actividade do município (concretizaram-se em que programas/projectos municipais)?
  - b) Que impacto têm tido esses programas na melhoria das condições de vida dos munícipes?
  - c) Que outras prioridades e/ou outros programas julga que deveriam ser definidos e apoiados pela administração central tendo em conta a situação social do município?
5. Considera que a dotação orçamental destinada à Acção Social é a adequada face às demais áreas de actividade da Câmara Municipal? Justifique, por favor.
6. O município é parceiro de um conjunto de entidades, particularmente das IPSS, na estrutura do CLAS. Qual a importância dessas entidades no exercício da Acção Social local e qual o papel e atribuições que devem ter as IPSS?
7. Em termos globais, quais considera serem as **potencialidades** dos municípios no campo da Acção Social? E quais os principais **constrangimentos** na concretização da Acção Social nos municípios?

**Maria Júlia Faria Cardoso**

#### **4. GUIÃO DE ENTREVISTA A ASSISTENTES SOCIAIS**

##### **Programa de Doutoramento em Serviço Social – ISCTE**

**Tema da pesquisa:** Municípios e Acção Social – potencialidades e limitações da intervenção municipal no campo da Acção Social

**Orientador:** Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo

**A doutoranda compromete-se a guardar total confidencialidade relativamente à identificação dos respondentes.**

##### **Entrevista aos Assistentes Sociais**

1. É comum dizer-se e ouvir dizer-se que o nível público local – as autarquias – é aquele que melhor conhece as necessidades dos cidadãos e que, pela proximidade a eles, é a instância que melhor pode responder a essas necessidades. Por favor, comente esta afirmação.

2. Quais são os problemas sociais mais graves no município em que trabalha? E quais os que considera de maior complexidade em termos de resolução? Porquê?

3. A Lei de Bases da Segurança Social define que “a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos...” (nº 1, artº 31º)

a) Que prioridades e que programas têm sido definidos pelo Estado que tenham repercussão na actividade do município (concretizaram-se em que programas/projectos municipais)?

b) Que impacto têm tido esses programas na melhoria das condições de vida dos munícipes?

c) Que outras prioridades e/ou outros programas julga que deveriam ser definidos e apoiados pela administração central tendo em conta a situação social do município?

4. Quais as maiores dificuldades ou constrangimentos com que se depara no exercício das suas funções na área da Acção Social?

5. Quais considera serem as potencialidades no exercício profissional dos Assistentes Sociais na área da Acção Social dos municípios?

**Muito grata pela colaboração.**

**Maria Júlia Faria Cardoso**

## 5. ENTREVISTA A POLÍTICOS LOCAIS - QUADRO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

Categoria	Dimensão	Indicadores
Contexto local da acção Social	Reconhecimento das dimensões do conceito de proximidade	a) conhecimento das necessidades b) intervenção nas necessidades c) cooperação com outras instituições locais
	Identificação do(s) problema(s)	a) grau de clareza na identificação dos problemas b) relação dos problemas identificados com os constantes do diagnóstico social
Problemas sociais no município	Identificação das dificuldades na resolução dos problemas mais complexos	a) dependência de políticas nacionais b) ausência de competências legais c) escassez de recursos financeiros d) escassez de recursos técnicos e) não passíveis de resolução
	Definição de prioridades de intervenção	a) gravidade do problema b) sensibilidade pessoal para o problema c) capacidade financeira d) pressão social – associações, media, outros e) pressão de outras forças políticas locais
Relação com Estado Central	Programas nacionais com incidência local	a) grau de conhecimento dos programas nacionais com incidência local b) capacidade de identificação do impacto dos programas no município c) grau de facilidade em identificar necessidades locais que deveriam ser apoiados pelo Estado
Condições para o exercício da Acção Social	Recursos legais	a) Nível de competências residual b) Nível de competências suficiente
	Recursos financeiros	a) escassos face às necessidades b) adequado às necessidades

Relações institucionais locais	Factores que interferem na relação com as entidades locais	c) adequado face às competências
		a) complementaridade de actuações
		b) possibilidade de transferir responsabilidades de acção
		c) poder junto do governo
Potencialidades e limitações dos municípios na Acção Social	Potencialidades	d) pressões/carácter corporativo das instituições
		a) conhecimento da realidade
		b) proximidade às pessoas
		c) acesso dos cidadãos aos decisores políticos
		d) burocracia
Limitações	e) condições de avaliação da actuação de outros actores locais	
	a) competências atribuídas	
	b) recursos financeiros	
	c) número de técnicos	
	d) competência dos técnicos	
e) pro-actividade dos técnicos		

---

**6. ENTREVISTA A ASSISTENTES SOCIAIS - QUADRO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO**

Categoria	Dimensão	Indicador(es)
Intervenção dos Municípios	Importância da Função/ Papel dos Municípios	a) conhecimento dos problemas dos munícipes b) intervenção territorializada c) respostas de proximidade d) melhoria das condições de vida dos munícipes
	Complexidade dos problemas e factores que interferem na sua resolução	Factores exógenos ao município na resolução dos problemas a) complexidade dos problemas sociais b) competências legais atribuídas ao município para lhes fazer face Factores endógenos ao município na resolução dos problemas a) recursos financeiros disponibilizados pelo Estado Central b) opções políticas dos eleitos locais c) recursos financeiros d) recursos técnicos
AS na intervenção dos municípios	Relação dos programas e prioridades da administração central com as necessidades de intervenção dos municípios	a) adaptabilidade dos programas à realidade local b) dependência dos municípios face às prioridades da AC c) possibilidades de resposta dos municípios a necessidades locais
	Articulação de equipas técnicas municipais com os serviços locais da AC	a) cooperação com os serviços locais da AC na definição de medidas de política territorializadas b) articulação entre as equipas c) grau de autonomia das equipas técnicas municipais que participam em programas geridos pela AC local
Dificuldades e constrangimentos	Organizacional	a) burocracia / normas / procedimentos Instituídos b) dispersão / polarização nas hierarquias



dos Assistentes Sociais		c) peso das estratégias pessoais da hierarquia versus estratégias organizacionais
	Política	a) prioridades de intervenção definidas pelo executivo versus prioridades sentidas pelos técnicos
Potencialidades da intervenção dos Assistentes Sociais	Social	a) complexidade dos problemas sociais
	Profissional	a) conhecimento das necessidades territoriais pelos AS b) autonomia para desenvolvimento de estratégias de acordo com os princípios do SS
		c) aumento e/ou aprofundamento das qualificações / conhecimentos
Funções	Política	a) influência nas decisões/definição das políticas
	Organizacional	a) reconhecimento da importância da intervenção dos AS pela organização
	Planeamento	
	Atendimento	
	Acompanhamento	% de afectação do tempo
	Avaliação	
	Acções com a Comunidade	

---