

---

# **ASSISTÊNCIA, ACÇÃO SOCIAL E MUNICÍPIOS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS E DESAFIOS ACTUAIS**

**Júlia Cardoso**

Doutora em Serviço Social, docente no ISSSL\_UL e no ISCTE-IUL



## Resumo

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>1</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>2</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 artigo que se apresenta<sup>3</sup>, recuperando sinteticamente a constituição histórica da instância municipal, tem por finalidade oferecer uma perspectiva da evolução da assistência social no âmbito local, do quadro legal contemporâneo que define a Acção Social no sistema de protecção nacional e o do lugar que nele é reservado às autarquias, bem como dos desafios que enfrentam os municípios na coesão social territorial.

**Palavras-chave:** Municípios; Acção Social; Assistência; Segurança Social.

## Abstract

In Portugal, the importance of the municipal entity seems to have a special significance when one compares his story to other European countries. Its centrality in the articulation of the national society was originally marked by liberal Romantic historiography - especially in Herculano's fundamental work, whose first volume was published in 1846 and which, according to specialists, inaugurates the scientific historiography in our country. The same centrality is

---

1 O conjunto da História de Portugal (originalmente publicado em quatro volumes), teve edição recente (Herculano, 2007-2008), com anotações críticas de José Mattoso.

2 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 trabalho.

3 O artigo constitui parte da tese de doutoramento apresentada no ISCTE-IUL, sobre o tema "Acção Social nos Municípios Portugueses - potencialidades e limitações".

noted on some more recent studies and especially, on assignments, skills and socio-political role that municipalities have been granted within the framework of democracy brought from April 25, 1974.

Recovering synthetically the historical constitution of municipal instance, the article presents aims to provide an overview of the evolution of social welfare at the local level, the contemporary legal framework that defines the Social Action in the national protection system and the place that it is reserved for local governments as well as the challenges facing municipalities in territorial cohesion.

**Key-words:** Municipalities; Social Action; Assistance; Social Security.

## 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 identificadas nos territórios municipais.

A rede de concelhos que se foi constituindo ao longo dos tempos foi sendo sempre objecto de regulação político-administrativa, podendo identificar-se cinco períodos 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>4</sup>, sejam as populações, sejam os grupos representantes dos diferentes poderes – administrativo, económico e religioso.

O primeiro período, o mais longo, o Antigo Regime (Oliveira, dir., 1996, p.10), vai desde as primeiras formas de organização territorial contemporâneas à formação de Portugal e à consolidação do território mas, e 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 decorrente do estabelecimento das monarquias absolutas no séc. XV, em que “o elemento monárquico foi gradualmente anulando os elementos aristocrático e democrático”<sup>5</sup>, isto é, os elementos feudal e municipal, anulando-os não como existências sociais, mas como forças políticas.

---

4 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.

5 Alexandre Herculano, citado por Monteiro, N.G., in Oliveira, dir. (1996, p.153).

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 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: o laico e o religioso (Sá, 1996, p.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, p.57). A sua proliferação, entre os séculos XII e XV, e os “frequentes desmandos e abusos [...] bem cedo determinaram a intervenção disciplinadora do poder real” (Maia, 1985, p.8)

De natureza laica são, também, deste período, as confrarias de base ocupacional, como as dos mareantes, de mesteres, de lavradores, de estudantes, todas com o seu santo padroeiro (Sá, 1996, p.58). É nas confrarias de natureza laica que se inserem, também, as misericórdias<sup>6</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, p.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 e aos condenados à morte no momento da execução, 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, p.59), sendo das poucas confrarias que podiam fazer peditórios destinados a obras de misericórdia, isto é,

---

6 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, p.9).

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 que a grande quantidade de outras irmandades parece ter desempenhado para as camadas menos privilegiadas da população (Sá, 1996, p.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, p.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 durante mais de 50 anos, incluindo a guerra civil entre 1826 e 1843 (Oliveira, dir., 1996, p.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, p.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 – que permaneceu, no essencial, até ao período democrático –, que mereceu a contestação de alguns importantes liberais, entre eles Alexandre Herculano e Almeida Garrett<sup>7</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>8</sup>, o aumento da importância do Estado e da administração na reprodução económica e social das populações [...] foram alterações de peso, nas quais as câmaras desenvolveram esforços importantes (Silveira e Sousa, 1996, p.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, p.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

---

<sup>7</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>8</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.

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, p.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. A possibilidade dessa 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>9</sup>, que viriam a diminuir a capacidade financeira das misericórdias e outras confrarias (Maia, 1985, p.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 - o da 1ª República e o 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 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, p.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, p.305)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</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.

<sup>10</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, p.305).

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, p.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, em particular, constituíram factores de estrangulamento ou de diminuição das possibilidades de intervenção municipal (Oliveira, dir., 1996, p.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>11</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>12</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, p.11). A sua

---

11 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.

12 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.

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>13</sup>, em 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, organismo que passou a tutelar a actividade das instituições particulares de assistência (Maia, 1995, p.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, p.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, 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, p.14).

A instauração da era democrática em Portugal 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 específico daquele documento: a descentralização e a autonomia das autarquias locais (Oliveira, dir., 1996, p.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

---

13 Decreto-lei n.º 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 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”.

- as assembleias municipais, as câmaras municipais e as juntas de freguesia – iniciando-se, assim, o período do poder local democrático. Em Outubro de 1977 é publicada a 1ª Lei das Autarquias Locais<sup>14</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, p.364).

Sucessivos diplomas legais foram revendo e alterando a prática dos órgãos de governo local, assim como foi regulamentada a sua capacidade financeira para executar o quadro de competências definido através da 1ª Lei das Finanças Locais, a Lei nº 1/79, publicada em 2 de Janeiro, também esta objecto de posteriores revogações.

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>15</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 organização das respostas sociais novos protagonistas que passam a dividir 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, pela emergência de um novo conceito de cidadania e pela vigência de quadros culturais mais amplos por via das relações de abertura ao mundo e, sobretudo, à Europa. Os primeiros anos de vida democrática são, também, os da instituição de um novo sistema de protecção social nacional que se traduzirá na organização de um sistema de Acção Social que terá efeitos na vida local e nas relações entre o Estado e as autarquias.

---

<sup>14</sup> Lei 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>15</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.

## 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 déficit de recursos, mas tem vindo a assumir contornos mais delicados, mais vastos e, também, imprecisos: 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 Nogues, 1988, p.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-se como 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>16</sup>, bem como novas formas de trabalho assente no partenariado, na parceria e em redes de acção locais<sup>17</sup>. No entanto, não é óbvio que tal desenvolvimento e formas de cooperação tenham resultado numa Acção Social mais coerente e eficaz, que vá além de “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

---

16 Programa Rede Social, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, rectificada em 30 de Maio de 1998 (Declaração nº 10-0/98), que adiante abordaremos.

17 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).

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, assim como 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. O processo de resolução de necessidades e aspirações passou a contar com a implicação política e social de diversos actores de que resultou a criação de creches, jardins de infância, centros de convívio para idosos, postos de saúde e inúmeras acções no campo do desporto e da cultura (Rodrigues e Stoer, 1993, p.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 do 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 a posterior – embora tímida – transferência para o Estado local de algumas competências.

O enquadramento da Acção Social nos diplomas legais do período democrático demonstra a evolução foi sofrendo ao nível da perspectiva quanto aos princípios, campo material, objectivos e principais intervenientes na sua execução. A primeira Lei de Bases da Segurança Social, aprovada em 14 de Agosto de 1984 (Lei 28/84), instituiu como princípios básicos do sistema, entre outros, o da igualdade e o da descentralização<sup>18</sup> e enquadrava a acção social como um componente do sistema de segurança social<sup>19</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), numa filosofia que remonta ao proposto por Beveridge. 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 e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização

---

18 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).

19 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).

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>20</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 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

---

<sup>20</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).

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). Afirma-se, também, o carácter eventual e em condições de excepcionalidade das prestações pecuniárias e, 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. 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, artº 38º).

Em 2002 e em 2007 foram efectuadas novas alterações à lei<sup>21</sup>, embora, de modo geral, mantenham os mesmos princípios do diploma legal anterior, excepto ao nível dos sistemas que a compõem: em 2002, passa a ser constituída pelo sistema público de segurança social<sup>22</sup>, pelo sistema de acção social e pelo sistema complementar. No caso do sistema instituído em 2007, a estrutura inclui, também, três sistemas: o sistema de protecção social de cidadania<sup>23</sup>, o sistema previdencial e o sistema complementar.

Nas bases gerais de 2002 observa-se 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 83º).

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

---

21 Lei 32/2002, de 20 de Dezembro e Lei 4/2007, de 16 de Janeiro.

22 Do sistema público de segurança social fazem parte o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar.

23 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, de solidariedade e de protecção familiar.

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).

Identificando como entidades que desenvolvem a Acção Social, para além do próprio Estado, as autarquias e as IPSS, a Lei afirma que o seu desenvolvimento está eminentemente ligado às prioridades e programas definidos pelo Estado, sendo 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, e que estas 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, passa a ser considerado 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), revelando uma clara tendência para a privatização de funções que, até 2002, eram responsabilidade pública ou delegadas em organizações não lucrativas.

A bases do sistema de Segurança Social aprovadas em 2007 passam a considerar, para além dos serviços de saúde e assistência, os serviços de educação no que diz respeito ao desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais (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). É consagrado 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).

### 3. Desafios e compromissos na Acção Social municipal

É no nível local que têm maior visibilidade os problemas da actualidade relacionados com o aumento das vulnerabilidades sociais associadas, entre outras, às mudanças no sistema familiar, ao envelhecimento das sociedades, aos movimentos migratórios e, nas fases de crise económica como a que se vive desde 2008, ao 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, 1995, p.538), operacionalizadas na diversidade de prestações e de eventualidades consideradas, de uma forma geral, no componente previdencial do sistema de Segurança Social, o qual tem vindo a registar alterações ao nível dos critérios de elegibilidade de acesso tornando-o um domínio da política social que “homogeneiza por baixo”, não cumprindo, de facto, aquele que foi o princípio primeiro da sua constituição: o da protecção dos cidadãos perante os riscos da vida em sociedade.

Os riscos sociais e as vulnerabilidades que lhes estão associadas, geradoras de “um mundo de não integrados” requerem, também, tratamento diferenciado, atenção à individualidade, actuação em contexto de proximidade, isto é, requerem políticas de inserção assentes 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, p.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” (Castel, 1995, p.551).

O sistema de Segurança Social contém as bases das políticas de inserção e da lógica de discriminação positiva que lhes subjaz, mas não só os recursos que lhes afecta são cada vez mais residuais, como entidade responsável, o Estado, tem vindo a evidenciar a responsabilidade de outros intervenientes nesse domínio, nomeadamente, as organizações da sociedade civil e as famílias.

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 contratualizados e financiados pelo Estado e pelas famílias; a orientação e controle da execução da actividade destas organizações passa, exclusivamente, por organismos do Estado central, de base local ou não, remetendo-se para as autarquias apenas o papel de parceiro das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e de entidade licenciadora dos edifícios destinados ao funcionamento de 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. 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, até à data sem concretização. No ano de 2007 as negociações tiveram por base uma proposta concreta por parte do governo, objecto de debate e aprovação em sede de Congresso da Associação Nacional de Municípios (ANMP), cujo âmbito de competências abrangia cinco áreas de competência: 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 da responsabilidade da Segurança Social e com dimensão nacional.

Volvidos quase sete anos sobre este processo negocial que não teve epílogo, mantêm-se os municípios sem responsabilidades legais claras em matéria, por exemplo, de apoios financeiros a indivíduos e famílias, num contexto de crise que tem empurrado para a pobreza muitas famílias e para as quais são cada vez mais escassas as respostas por parte do sistema de protecção social nacional. Já em Fevereiro de 2009 o editorial do Boletim Mensal da ANMP 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 e do 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

Os municípios são as entidades públicas mais próximas dos cidadãos, logo, as que sentem maior pressão para resolução dos problemas. O espaço de

constituição da política social é 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; em matéria de Acção Social, encontram-se, também, dependentes das IPSS, constatando-se a preferência pelo modelo de privatização das funções, reproduzindo a tendência seguida pelo Estado.

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 de Acção Social autárquica seja uma área menor no quadro das políticas locais, 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, as quais assumem maior importância em períodos eleitorais.

Contudo, o quadro de atribuições e competências não pode constituir, por si só, fundamento para uma acção residual no campo da intervenção social, na medida em que os municípios dispõem de receitas próprias sobre as quais recaem opções e decisões políticas quanto à sua distribuição pelas diferentes áreas de actuação territorial.

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. Apesar de não se identificar um modelo padrão de Acção Social municipal - nem a sua tradução em investimento financeiro - existem afinidades ao nível das funções de atendimento e encaminhamento da população quer para os serviços da Segurança Social, quer para as IPSS, nos projectos na área do envelhecimento no âmbito do convívio e recreação, assim como num 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, apenas, uma - entre outras - consequência da ausência de competências regulamentadas, o que permite variações nos tipos de intervenção de acordo com as sensibilidades políticas. Constata-se, também, que um número considerável de municípios privilegia respostas que assentam numa abordagem selectiva, numa matriz individualista de análise da situação social dos sujeitos, em critérios de pedido/resposta, significando esta resposta, por vezes e tão somente, o encaminhamento para outra entidade, quase sempre uma IPSS. A maioria dos municípios gere programas de âmbito nacional descentralizados e financeiramente comparticipados pelo Estado, caso das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e dos Gabinetes de Inserção Profissional.

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 na prevenção das situações de fragilidade social e na 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 no planeamento e no exercício da Acção Social constituirá, também, condição para a atribuição do estatuto de direito social à dimensão assistencial da política social - estatuto que se tem vindo a perder em face da retracção do Estado e, também, de uma interpretação minimalista das competências autárquicas.

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 da intervenção social dos municípios e do seu contributo para a coesão social territorial, sob pena do regresso ao período anterior à democracia e ao modelo de assistência protagonizado, quase exclusivamente, por entidades de cariz religioso e solidário e a uma Acção Social local imediatista e assistencialista, concentrada, essencialmente, no apoio pontual e na resposta a situações de emergência, entendida e operacionalizada como um favor e não como um direito.

## **Bibliografia**

- Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Fernandes, Tiago M., (2007). "Descentralizar é fragmentar?", *Poderes Locais em perspectiva comparada*, Revista Crítica de Ciências Sociais.

- Fook, Jan (2002). *Social Work: Critical Theory and Practice*. SAGE.
- Forst, Rainer (2010). *Contextos da justiça*. São Paulo: Boitempo.
- 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 (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedade neoliberal, Otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Hamzaoui, Mejed (2005). El Trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social. Valencia: PUV, Nau Llibres.
- Herculano, Alexandre (2007-2008). *História de Portugal* (edição anotada por José Mattoso). Lisboa: Bertrand.
- Ladsous, Jacques (2004). *L'action sociale aujourd'hui*. Toulouse: Érès.
- Lascoumes, Pierre e Patrick Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Löchen, Valérie (2010). *Comprendre les politiques d'action sociale*. Paris: Dunod.
- Maia, Fernando (1985). *Segurança Social em Portugal – Evolução e Tendências*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Departamento de Publicaciones y Divulgación.
- 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.
- Mozzicafreddo, Juan, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João Quintela (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher.
- Oliveira, César (1996) (dir.). *História dos municípios portugueses*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- 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.
- Rodrigues, Fernanda e Stephen Stoer (1993). *Acção local e mudança social em Portugal*. Lisboa: Fim de Século.
- 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.
- 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.
- Tymen, Jacques e Henry Nogues (1988). *Action Sociale et Décentralization – tendances et prospectives*. Paris : L'Harmatan.
- Úcar i Martínez, Xavier e Asun Llena Berñe (2006) (coord.). *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitária*. Barcelona: Graó.