

Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal - MAASIP

Heloísa Perista, Ana Cardoso, Pedro Perista & Paula Carrilho
CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social

Sumário executivo

O atendimento e acompanhamento social integrado tem vindo a ser desenvolvido em diversos contextos territoriais, em particular ao nível municipal. As experiências de implementação apresentam configurações, metodologias, resultados e impactos diferenciados. Paralelamente, o processo de transferência de competências para as autarquias locais, no domínio da Ação Social, conferiu um novo impulso à integração de serviços e respostas, ao mesmo tempo que expôs a persistência de constrangimentos e introduziu novos desafios decorrentes da própria reorganização do sistema. Com vista a responder a estes (velhos e novos) desafios, o presente estudo apresenta um conjunto de oito recomendações estratégicas dirigidas aos Municípios, ao Instituto da Segurança Social, I.P. e à Associação Nacional de Municípios Portugueses, orientadas para o reforço da coerência, da articulação e da eficácia dos modelos de atendimento e acompanhamento social integrado.

Recomendações

- Aprofundar o trabalho dos Municípios no âmbito da Rede Social;
- Valorizar o trabalho social envolvido no atendimento e acompanhamento social;
- Promover a formação contínua de profissionais;
- Clarificar critérios e procedimentos;
- Rever o acesso ao Sistema de Informação da Segurança Social;
- Monitorizar a implementação do atendimento e acompanhamento social integrado;
- Criar grupos de trabalho ao nível supraconcelhio;
- Equacionar um modelo municipal de atendimento e acompanhamento social que integre os domínios da Ação Social, Educação e Saúde.

Entidades destinatárias:

Municípios; Instituto da Segurança Social, I.P.; Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Introdução e Enquadramento do Problema

Em paralelo com esforços para a integração dos serviços sociais na Europa (e.g. Lara Montero et al., 2016; EC/DG EMPL, 2022), também em Portugal se tem assistido ao desenvolvimento e implementação de metodologias inovadoras de atendimento e

acompanhamento social, com ênfase crescente em abordagens integradas (e.g. ADEIMA et al., 2005; CET-ISCTE/CESIS, 2005; Tomás, 2012; CESIS/CET, 2015; Bracons, 2017; Marques, 2017).

No entanto, os modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal careciam de mapeamento e avaliação das experiências de implementação, quanto às suas configurações, metodologias, resultados e impactos, limitando potenciais aprendizagens.

Desta necessidade nasceu o projeto MAASIP – *Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito do concurso Science4Policy 2024.

Foi desenvolvido pelo CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social, em colaboração com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e com o

Instituto da Segurança Social, Instituto Público (ISS, I.P.) entre dezembro de 2024 e março de 2026.

O estudo procedeu ao levantamento, sistematização e análise das experiências nacionais de atendimento e acompanhamento social integrado, num contexto de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social.

Dessa forma, pretendeu também apoiar a tomada de decisão quanto à adoção de modelos de atendimento e de intervenção integrados, em contextos municipais, bem como contribuir para o desenho e implementação de novas medidas.

Análise / Principais Resultados

Nota metodológica

O carácter complexo e ainda insuficientemente explorado dos modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal justificou a adoção, no âmbito do estudo MAASIP, de uma abordagem metodológica multifacetada, assente na integração de fontes de informação de natureza diversa: a par de uma revisão da literatura, questionário disponibilizado, através de uma plataforma *online*, a todos os municípios portugueses e através do qual se obtiveram 223 respostas válidas (72,4% dos municípios portugueses); quinze entrevistas realizadas junto de profissionais e pessoas beneficiárias em seis concelhos distintos; quatro *focus groups* que envolveram 60 profissionais – pessoal técnico e dirigente - e quatro membros de Executivos de 55 municípios.

Antes da transferência de competências

Com base nas respostas ao questionário, conclui-se que, aquando da transferência de competências da Ação Social para o nível municipal, em mais de uma centena de concelhos já estava implementado um modelo de organização do atendimento e acompanhamento social que podia ser designado como “Atendimento Integrado” (AI). A maioria destas iniciativas foi desenvolvida por (ou em articulação com) municípios, resultando não apenas do empenho das e dos

profissionais, mas também de um compromisso político assumido ao nível local.

Em cerca de metade dos casos, essas experiências foram formalizadas através de protocolos que tomaram como base um trabalho em parceria, fundamentalmente desencadeado no âmbito do programa Rede Social. Nos restantes, tratou-se de uma parceria informal baseada, sobretudo, no trabalho de colaboração entre profissionais.

Procurando identificar as principais características que estas experiências assumiram, pode destacar-se o trabalho interinstitucional que uma tal colaboração permitia. Com efeito, com maior ou menor formalização, a grande maioria das iniciativas de AI (auto)identificadas envolveram várias entidades, públicas e privadas, assumindo uma delas (frequentemente a Autarquia e, por vezes, a Autarquia e a Segurança Social) a liderança.

Em 80% dos casos, havia um largo espectro de áreas envolvidas, sendo as mais frequentes a ação social em geral, a prestação de apoios em espécie, a rede de equipamentos e serviços, a habitação, a saúde, a educação e o emprego.

Uma das expressões deste trabalho interinstitucional é a discussão de casos entre profissionais a qual é percecionada, por muitas e muitos intervenientes, como um elemento

positivo e potenciador de inovação na intervenção. Contudo, esta prática não está isenta de tensões, na medida em que pode significar — ou ser entendida como — uma exposição de eventuais fragilidades técnicas.

O acesso à informação e a sua partilha constituem uma componente essencial das respostas e serviços integrados. Contudo, esta continua a ser uma das principais limitações à implementação do atendimento e acompanhamento social integrado. Embora a Segurança Social e as equipas do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social utilizem atualmente o mesmo instrumento de registo da informação relativa às pessoas beneficiárias, a extração de dados acessível aos municípios é limitada, o que gera constrangimentos no planeamento das respostas a nível local.

“Aquilo que é importante perceberem é que os municípios precisam de planear com base em dados concretos. Ou seja, nós precisamos de saber quem é a população que acompanhamos.” (Profissional entrevistada)

Importa, ainda, salientar que a implementação de serviços de atendimento e acompanhamento social integrado exige a criação de uma cultura comum em torno dos objetivos do atendimento e dos princípios que devem nortear a intervenção com as pessoas que a ele recorrem.

Por fim, importa salientar a relevância da figura de gestor/a de caso, presente em 70% dos municípios respondentes, pelo papel central que desempenha, designadamente, na prevenção da duplicação de relatos de problemas e necessidades por parte das pessoas beneficiárias.

O obstáculo às experiências de AI mais referido, antes da transferência de competências, refere-se ao desigual compromisso, e consequente desigual envolvimento, por parte das entidades parceiras. Adicionalmente, a questão da partilha de responsabilidades e, em particular, a capacidade para se atender a outras necessidades da população que não as

identificadas pelos próprios serviços, mas sim por outras entidades parceiras, nem sempre foi um objetivo alcançado, levando até a situações em que algumas entidades continuaram a trabalhar sobretudo para dentro de si próprias. Aspetos vários relativos à escassez de recursos foram também mencionados.

No entanto, na grande maioria dos casos, a metodologia de AI terá produzido resultados que foram identificados/reconhecidos pela parceria, os quais podem ser organizados em três categorias distintas: i) nos sistemas organizacionais locais; ii) nas práticas profissionais; iii) junto das próprias pessoas beneficiárias.

No que diz respeito aos sistemas organizacionais locais, os resultados do AI apontam para uma maior rentabilização de recursos, de forma direta, mas também, indiretamente, a diminuição das listas de espera e do tempo de atendimento. Apontam, igualmente, para uma simplificação dos processos, em geral, incluindo especificamente os processos de tomada de decisão, mas considerando, também, a melhoria da comunicação e do trabalho interinstitucional. Ao nível das alterações das práticas profissionais, destaca-se uma melhor fundamentação da intervenção, por um maior conhecimento das pessoas, das suas necessidades e dos recursos existentes; assim como intervenções sustentadas numa maior capacidade de diálogo com as pessoas, na monitorização e avaliação, e na discussão de casos. Poder-se-á, portanto, falar de uma intervenção social mais centrada na pessoa, promovendo uma abordagem holística e integrada.

Figura 1 – A pessoa no centro da intervenção social: abordagem holística e integrada



Fonte: Elaboração própria

Em relação aos resultados produzidos junto das pessoas beneficiárias, são identificados, em particular: a maior coerência entre respostas e necessidades e a maior proximidade dos serviços. A maior capacidade para o desenvolvimento de competências, que se pode relacionar com o incremento da participação das pessoas em todo o processo, desde o diagnóstico até ao desenho do plano de intervenção, e a eliminação (ou pelo menos redução) da “peregrinação” das pessoas por diferentes serviços, contando/repetindo os seus problemas, são efeitos do AI que denotam, por si, como esta é uma abordagem que potencia um maior respeito pelas próprias pessoas.

“Mudou muito. Agora é muito melhor, porque nós não temos de correr a mais sítios. É só um sítio e eles já sabem o nosso assunto.” (Pessoa beneficiária entrevistada)

“A primeira vez que precisei de ajuda fui à [...] e fiquei lá perdida. Andei para a frente e para trás sem ninguém que me ajudasse a resolver os meus problemas. Desde que sou acompanhada aqui a minha vida mudou completamente... para melhor! Consegui o visto de residência; consegui a cadeira de rodas para o meu filho; consegui trabalho... ajudaram-me em tudo.” (Pessoa beneficiária entrevistada)

Com a transferência de competências

A transferência de competências para as autarquias locais no domínio da Ação Social afigura-se como um importante fator impulsionador do AI, uma vez que esta prática se encontrará atualmente em curso em, pelo menos, 180 municípios.

Para além disso, a transferência de competências introduziu alterações no modelo de AI em cerca de dois em cada três municípios onde este estava a ser implementado. A principal – e a mais óbvia – é o facto de os municípios passarem a assumir um maior protagonismo; mas também o aumento da capacidade para se realizar um trabalho multidisciplinar; a possibilidade de haver gestor/a de caso e o aumento da capacidade para haver uma discussão de casos com outras entidades.

As experiências atuais de AI definem-se, na perspetiva dos municípios que as promovem, entre outros aspetos, pelo facto de todos os processos terem um/a técnico/a gestor/a de caso, que centraliza toda a informação dos processos que gere, fazendo a negociação do plano de intervenção com a pessoa/família e avaliando o cumprimento e a atualização desse plano. Definem-se também pela discussão de casos com diferentes profissionais das entidades parceiras que atribuem respostas às pessoas/famílias beneficiárias do atendimento e acompanhamento social; bem como pela existência de uma rede – tanto formal, como informal – de entidades que gerem respostas que são essenciais para a inserção social das pessoas/famílias mais desfavorecidas.

Com a transferência de competências, ter-se-á, pois, assistido a um ‘reforço’ da intervenção social local:

“Eu acho que a intervenção social saiu reforçada com a descentralização. Pela proximidade dos municípios; pelos meios que temos; pela capacidade para prestar apoio mais rapidamente.” (Participante em *focus group*)

Opções de Política e Recomendações

A integração de respostas sociais, enquanto princípio orientador, está subjacente ao processo de **transferência de competências** para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da Ação Social.

Tal transferência foi concretizada pelo Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto (alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro e n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro).

Os termos de operacionalização desta transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais vieram a ser regulados pela Portaria n.º 63/2021, de 17 de março. Afirma-se, no preâmbulo desta Portaria, que “a atuação das autarquias locais constitui, no domínio da ação social, e nomeadamente ao nível do atendimento e acompanhamento sociais, um importante vetor no combate à exclusão social, mas também de coesão populacional e territorial, permitindo criar sinergias entre os recursos e as competências existentes na comunidade e integrando perspetivas inovadoras relativamente à descentralização da intervenção social, baseada na democracia participativa e na introdução de metodologias de planeamento da intervenção social no local”.

Os resultados do estudo MAASIP evidenciam a necessidade de um aprofundamento renovado das experiências de atendimento e acompanhamento social integrado desenvolvidas, quer antes quer após o processo de transferência de competências. Estes resultados, aliados à dinâmica participativa que envolveu a auscultação de diversos municípios e das respetivas e dos respetivos profissionais, sustentam a formulação das seguintes **recomendações**:¹

Recomendações dirigidas aos Municípios

Recomendação 1: Aprofundar o trabalho dos Municípios no âmbito da Rede Social

A transferência de competências da Ação Social para as autarquias representa um passo estratégico, suscetível de reforçar e ampliar as práticas de atendimento e acompanhamento social integrado. Importa, neste sentido, que os Municípios continuem a aprofundar o seu trabalho no âmbito de Rede Social, vinculando os serviços locais de Segurança Social enquanto parceiros ativos e assumindo o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social que entrecruza responsabilidades e práticas de diferentes entidades a nível do planeamento, da intervenção direta e da avaliação das políticas públicas.

Recomendação 2: Valorizar o trabalho social envolvido no atendimento e acompanhamento social

A valorização do trabalho social envolvido no atendimento e acompanhamento social pode expressar-se de diferentes formas: na composição das equipas (que devem ser tendencialmente multidisciplinares) e nas suas atribuições; na identificação de indicadores de desempenho que reconheçam as especificidades deste trabalho; na abertura manifestada para a discussão dos rácios estabelecidos para o acompanhamento de famílias, sejam, ou não, beneficiárias de Rendimento Social de Inserção (RSI).

Recomendação 3: Promover a formação contínua de profissionais

Os Municípios e entidades prestadoras de atendimento e acompanhamento social devem assumir um papel mais explícito e estruturado na formação contínua das suas e dos seus profissionais. No domínio do atendimento e acompanhamento social integrado, essa formação deverá abranger, designadamente, temas como o diagnóstico, a promoção da participação, a figura e o papel de gestor/a de

¹ Estas recomendações foram validadas pela ANMP e pelo ISS, IP., no âmbito do trabalho colaborativo desenvolvido no projeto MAASIP.

caso, e a clarificação de conceitos associados à integração de serviços.

Recomendações dirigidas ao Instituto da Segurança Social, I.P.

Recomendação 4: Clarificar critérios e procedimentos

Impõe-se a clarificação de critérios e procedimentos, promovendo a sua uniformização não apenas junto das equipas municipais, mas também no âmbito das equipas dos Centros Distritais de Segurança Social. Esta necessidade assume particular acuidade no que se refere à articulação com a Linha Nacional de Emergência Social (LNES).

Recomendação 5: Rever o acesso ao Sistema de Informação da Segurança Social

Importa refletir e agir no sentido de garantir o acesso à informação constante no subsistema do Atendimento e Acompanhamento Social (AAS/RSI (Inserção) integrado no Sistema de Informação da Segurança Social, de modo que este constitua um instrumento ao serviço da comunidade. Evitar-se-ia, assim, o desperdício de recursos financeiros e humanos - nomeadamente de tempo - associado à criação múltipla de bases de dados municipais, prática que contraria a lógica de integração de serviços e respostas.

Recomendação 6: Monitorizar a implementação do atendimento e acompanhamento social integrado

Revela-se necessária a monitorização regular e continuada, em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, do modo como o atendimento e acompanhamento social integrado é implementado nos diferentes territórios, com particular enfoque na forma

como promovem a integração de serviços e respostas.

Recomendações dirigidas à Associação Nacional de Municípios Portugueses

Recomendação 7: Criar grupos de trabalho ao nível supraconcelhio

Ao nível supraconcelhio, recomenda-se a constituição de grupos de trabalho com o objetivo de reforçar a eficácia da implementação do Atendimento e Acompanhamento Social Integrado, através da identificação sistemática de constrangimentos e da partilha de soluções e boas práticas que qualifiquem as respostas dirigidas às pessoas beneficiárias.

Recomendação 8: Equacionar um modelo municipal de atendimento e acompanhamento social que integre os domínios da Ação Social, Educação e Saúde

Por fim, no quadro da transferência de competências - que abrange igualmente os domínios da Educação e da Saúde - a Associação Nacional de Municípios Portugueses poderia promover uma reflexão alargada, envolvendo as áreas governativas do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Educação e da Saúde, com vista à conceção de um modelo municipal de atendimento e acompanhamento social que integrasse de forma articulada a Ação Social, a Educação e a Saúde. Um modelo desta natureza permitiria concretizar de modo mais efetivo um dos principais desígnios do Atendimento Integrado: a prevenção de situações de pobreza e de exclusão social.

Conclusão

A implementação do atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal tem adotado modelos e configurações diversas.

Este é um processo que não tem sido isento de limitações e constrangimentos, em muitos

casos relacionados com o acesso à informação e à sua partilha, bem como com o desigual compromisso, e conseqüente desigual envolvimento, por parte das entidades parceiras.

Contudo, os resultados do AI são amplamente reconhecidos, podendo ser organizados em três categorias distintas: i) nos sistemas organizacionais locais; ii) nas práticas profissionais; iii) junto das pessoas beneficiárias.

Paralelamente, com a transferência de competências para as autarquias locais, no domínio da Ação Social, as experiências atuais de AI definem-se, na perspetiva dos municípios que as promovem, entre outros aspetos, pelo facto de todos os processos terem um/a técnico/a gestor/a de caso; pela discussão de casos; e pela existência de uma rede – tanto formal, como informal - de entidades que administram respostas e prestam serviços que são essenciais para a inserção social das pessoas/famílias mais desfavorecidas.

Este processo de transferência de competências conferiu um novo impulso à integração de serviços e respostas, ao mesmo tempo que expôs a persistência de constrangimentos e introduziu novos desafios decorrentes da própria reorganização do sistema.

Com vista a responder a estes (velhos e novos) desafios, o presente estudo apresenta um conjunto de oito recomendações estratégicas dirigidas aos Municípios, ao Instituto da Segurança Social, I.P. e à Associação Nacional de Municípios Portugueses, orientadas para o reforço da coerência, da articulação e da eficácia dos modelos de atendimento e acompanhamento social integrado.

Referências

ADEIMA/Câmara Municipal de Matosinhos/Centro Distrital de Segurança Social do Porto/ANJE/AEP/CESIS. (2005). *A metodologia de atendimento integrado no concelho de Matosinhos*. Projeto IRVA / Atendimento integrado, ADEIMA/EQUAL.

Bracons, Hélia. (2017). Metodologia do atendimento integrado - Uma experiência de intervenção local. *Sociologia On Line*, n.º 14, 143-156.

Cardoso, A.; & Guerra, I. (coord.) (2015). *Estudo para o re-equacionamento dos serviços de apoio às migrações*. CESIS/CET. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.

Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto (alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro e n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro), que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2022). *Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations – Final report – Annexes*, Publications Office of the European Union.

Guerra, I; & Cardoso, A. (coord.). (2004). *Plano Estratégico da Ação Social 2004-2008*. CET/CESIS. Lisboa: Instituto da Segurança Social. I.P.

Lara Montero, A., van Duijn, S., Zonneveld, N., Minkman, M., & Nies, H. (2016). *Integrated Social Services in Europe*. European Social Network.

Marques, R. (2017). *Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada: Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora*. [Dissertação de doutoramento]. Lisbon School of Economics & Management. <http://hdl.handle.net/10400.5/14120>

Portaria n.º 63/2021, de 17 de março, que regula os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais.

Tomás, M. I. C. R. C. (2012). *Virtualidades e fragilidades das políticas de integração de imigrantes: a realidade do Município do Seixal*. [Dissertação de doutoramento]. ISCTE-IUL. <http://hdl.handle.net/10071/6185>.



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Perista, H., Cardoso, A., Perista P., & Carrilho P. (2026). *Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal*. S4P-24 Policy Brief 6587/2024. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2024 (S4P-24): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-24/04: As Pessoas Primeiro / Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal (configurações, metodológicas, resultados e impactos).

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.