

Políticas sociais e descentralização: oportunidades e desafios para um Estado Social de proximidade

Renato Miguel do Carmo e Bruno Miguel Oliveira
Centro de Estudos de Investigação em Sociologia (Cies-Iscte)

Sumário executivo

Os municípios enfrentam dificuldades na medição eficaz da pobreza e da exclusão social devido à ausência de procedimentos padronizados e de indicadores ao nível local. Esta limitação compromete o desenvolvimento de intervenções direcionadas e baseadas em evidência, agravando as desigualdades territoriais. Acrescem assimetrias nas capacidades técnicas e financeiras entre municípios, que colocam em risco o princípio da igualdade no acesso aos direitos sociais. O processo de descentralização deve ser acompanhado por medidas de reforço de capacidades institucionais, financiamento estável e de longo prazo, desenvolvimento de indicadores locais de pobreza e partilha de infraestruturas de dados. Os municípios devem igualmente ser capacitados para realizar inquéritos locais e operar no âmbito de mecanismos eficazes de governação multinível.

Recomendações

- Reforçar a monitorização da pobreza e da vulnerabilidade social à escala local;
- Reforçar a capacidade técnica dos atores locais é fundamental;
- Estabelecer estruturas permanentes de coordenação e de supervisão técnica e administrativa entre a Segurança Social e os municípios;
- Incentivar a promoção da inovação e da transferência de conhecimento entre municípios.

Destinatários do *policy brief*

Autarquias locais em Portugal – Técnicos superiores na área social, coordenadores de divisão e vereadores no pelouro da ação social

Comunidades Intermunicipais regionais – secretários executivos intermunicipais e membros do conselho estratégico de desenvolvimento intermunicipal

Direção-Geral das Autarquias Locais

Secretaria de Estado das Autarquias Locais

Presidente do Conselho Diretivo da Segurança Social

Secretaria de Estado da Segurança Social

Introdução e Enquadramento do Problema

A transferência de competências no domínio da ação social, estabelecida pela Lei n.º 50/2018 e pelo Decreto-Lei n.º 55/2020, representou um passo decisivo no reforço do papel dos municípios na gestão das políticas sociais, incluindo o Rendimento Social de Inserção

(RSI), o acompanhamento social de famílias vulneráveis (SAAS) e a atribuição de apoios de emergência.

Este processo de descentralização procurou aproximar a tomada de decisão dos cidadãos, reforçar a capacidade de resposta a nível local

e promover uma maior coordenação intersectorial (Silva, 2025). Contudo, a sua implementação tem revelado limitações estruturais que comprometem tanto a eficácia das políticas públicas como a equidade territorial.

Uma das principais fragilidades reside na ausência de indicadores que meçam diretamente a pobreza e vulnerabilidade social à escala local, assim como de análises qualitativas, o que limita a monitorização rigorosa, a tomada de decisão baseada em evidência e a avaliação do impacto das intervenções. Adicionalmente, as assimetrias nas capacidades técnicas e financeiras entre municípios colocam em risco o princípio da igualdade no acesso aos direitos sociais.

A pobreza é um fenómeno multidimensional (Townsend, 1962; Room, 1989; Bruto da Costa, 2012; Pereirinha & Pereira, 2025; Kakwani & Son, 2025). Partindo da abordagem das capacidades de Amartya Sen — segundo a qual o bem-estar individual está associado à liberdade real de cada pessoa para moldar a qualidade da sua própria vida (Sen, 1993) — o combate à pobreza exige igualmente um “compromisso decisivo com a capacitação das populações vulneráveis através de um acesso equitativo a serviços essenciais” (Kakwani & Son, 2025). É neste enquadramento conceptual e político que este estudo procura

compreender de que forma os municípios asseguram uma intervenção social eficaz e de qualidade após a descentralização de competências.

O estudo responde a quatro questões de investigação orientadoras:

a) Que instrumentos são necessários para que os municípios possam medir e monitorizar eficazmente a pobreza e a exclusão social à escala local em Portugal?

b) Como assegurar que municípios com diferentes capacidades institucionais e socioeconómicas interpretam e operacionalizam de forma coerente as competências descentralizadas no domínio da ação social?

c) De que forma o conceito de proximidade institucional – entendido como confluência de relações organizacionais, funcionais e relacionais estabelecidas a nível local entre as autarquias, as entidades da Rede Social e os municípios – é percecionado e traduzido na prática pelos atores locais no contexto da governação social descentralizada?

d) De que modo a descentralização de competências na área social pode contribuir para um Estado Social mais forte, eficaz, sustentável e territorialmente equitativo?

Análise / Principais Resultados

Foram analisados quatro municípios portugueses — Moura, Alenquer, Porto e Barreiro — selecionados de forma a refletir a diversidade socioterritorial do país, contrastando contextos metropolitanos com territórios mais periféricos e rurais. Foi realizado um mapeamento de indicadores ao nível local, organizado em duas dimensões analíticas: suscetibilidade, referente às vulnerabilidades contextuais e situacionais que influenciam a capacidade dos territórios para enfrentar disrupções sociais e económicas (Carmo, Pinto & Ferrão, 2025); e cobertura, relativa à capacidade institucional local para conceber e implementar respostas sociais abrangentes e territorialmente inclusivas. Os indicadores foram posteriormente agrupados em indicadores de processo (meios materiais, humanos e operacionais) e indicadores de

resultado (dados de pobreza à escala municipal).

O exercício de mapeamento revelou que a maioria dos municípios carece de indicadores de resultado, como taxas de pobreza ou de privação material desagregadas ao nível local. As estatísticas nacionais existentes (INE, Segurança Social) mostram-se insuficientes para captar as dinâmicas territoriais da vulnerabilidade ou as mudanças induzidas pelo processo de descentralização. Esta ausência dificulta o planeamento, a monitorização e a avaliação das políticas sociais por parte dos municípios, limitando a governação baseada em evidência.

A matriz construída evidencia que os municípios recorrem predominantemente a

indicadores de processo associados à dimensão da cobertura (por exemplo, número de beneficiários, intervenções sociais ou projetos desenvolvidos), enquanto os dados orientados para resultados permanecem escassos, sobretudo na dimensão da suscetibilidade. Os territórios pertencentes a áreas metropolitanas, ou situados na sua proximidade, apresentam um maior equilíbrio entre suscetibilidade e cobertura. Assim, a articulação entre estas duas dimensões revela-se fundamental para avaliar a eficácia da descentralização e orientar políticas sociais ajustadas às especificidades locais.

As entrevistas realizadas a decisores locais e profissionais técnicos revelaram percepções

convergentes quanto aos avanços e aos desafios decorrentes da descentralização. Municípios como Moura e Barreiro ilustram boas práticas na implementação das competências sociais descentralizadas. Em ambos os casos, a criação de estruturas centralizadas de atendimento social melhorou a coordenação entre serviços municipais, reduziu os tempos de resposta e reforçou a proximidade institucional. Estas experiências demonstram que, quando acompanhada de planeamento estratégico e cooperação eficaz, a descentralização pode promover inovação administrativa e social, reforçando a legitimidade local e a confiança dos cidadãos.

A **análise SWOT** abaixo sintetiza estes resultados:

Tabela 1 - SWOT análise

<p>Forças Maior proximidade aos cidadãos e maior rapidez na resposta Reforço da articulação intersectorial (educação, habitação, emprego); Capacidade de adequar intervenções às especificidades territoriais; Legado e experiência municipal na área da ação social</p>	<p>Oportunidades Aprofundamento do Estado Social à escala local; Reforço da legitimidade e da governação local; Possibilidade de contratação de novos recursos humanos especializados; Desenvolvimento de políticas sociais integradas e baseadas na proximidade</p>
<p>Fraquezas Insuficiência de recursos financeiros face às novas responsabilidades Sobrecarga técnica e administrativa; Falta de formação especializada (saúde mental, migrações, habitação); Burocracia e indefinição de papéis institucionais; Ausência de indicadores padronizados e de análises qualitativas que meçam a pobreza à escala local;</p>	<p>Ameaças Transferência de encargos sem financiamento adequado; Desigualdades territoriais na capacidade de prestação de serviços; Dificuldade de acompanhamento regular e de monitorização por parte da Segurança Social central; Risco de fragmentação das políticas e perda de coerência</p>

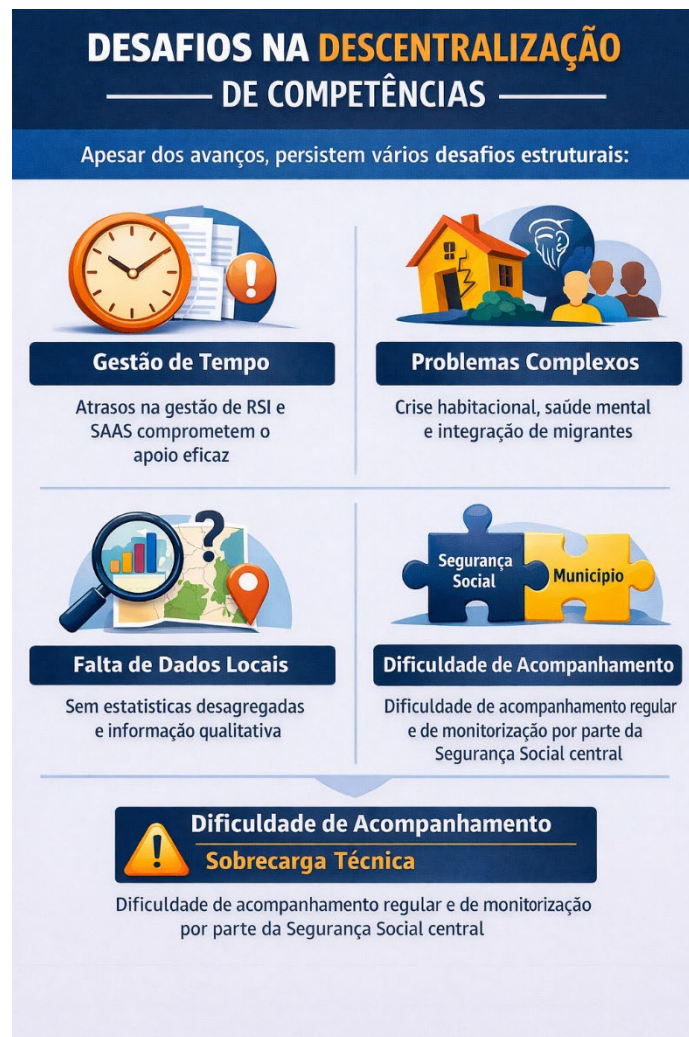


Figura 1 - Desafios do processo de descentralização na área social

Opções de Política e Recomendações

Para consolidar um modelo sustentável e equitativo de descentralização da ação social, deve ser priorizado um conjunto articulado de medidas de política pública.

Em primeiro lugar, é essencial reforçar a monitorização da pobreza e da vulnerabilidade social à escala local. Tal exige a criação de um Sistema Municipal (ou intermunicipal) de Indicadores Sociais, capaz de integrar dados administrativos, inquéritos locais e informação quantitativa e qualitativa produzida pelas redes municipais e comunitárias. Estes instrumentos, que deveriam também desenvolver metodologias participativas, permitiriam identificar vulnerabilidades emergentes, avaliar a eficácia das medidas sociais e apoiar a tomada de decisão baseada em evidência. A sua implementação deverá resultar de um

esforço coordenado entre os municípios, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Instituto da Segurança Social e os centros de investigação.

Em segundo lugar, o reforço da capacidade técnica dos atores locais é fundamental. A crescente complexidade dos problemas sociais — nomeadamente nas áreas da saúde mental, migrações e habitação — exige conhecimento especializado e formação profissional contínua. O Governo central, em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e, também, ensino superior (e.g. institutos politécnicos), deverá promover programas de formação direcionados, capacitando os quadros

municipais para responder a estes desafios emergentes.

Em terceiro lugar, importa garantir a sustentabilidade financeira da descentralização. A atual afetação de recursos revela-se, em muitos casos, insuficiente face às responsabilidades transferidas para as autarquias. Torna-se, por isso, necessária uma revisão do modelo de financiamento, assegurando dotações orçamentais adequadas para as políticas sociais e a adaptação dos rácios técnicos à carga real de trabalho e à complexidade dos processos. Este processo deverá envolver o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e o Ministério das Finanças.

Em quarto lugar, uma descentralização eficaz depende de mecanismos robustos de cooperação multinível. É fundamental estabelecer estruturas permanentes de coordenação e de supervisão técnica e administrativa entre a Segurança Social e os

municípios, clarificando papéis institucionais, promovendo a partilha de dados e assegurando padrões consistentes de intervenção. Esta coordenação deverá ultrapassar a lógica de meros acordos formais, evoluindo para uma cultura de resolução conjunta de problemas e de responsabilização mútua, assim como de monitorização do processo.

Por último, deve ser incentivada a promoção da inovação e da transferência de conhecimento entre municípios. O desenvolvimento de projetos-piloto de intervenção social integrada e de plataformas intermunicipais de aprendizagem permitirá testar soluções inovadoras, partilhar boas práticas e escalar iniciativas bem-sucedidas. Estas dinâmicas poderão ser apoiadas através de programas de financiamento específicos promovidos pelo Governo, pela União Europeia ou pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Conclusão

A descentralização de competências no domínio da ação social gerou benefícios claros em termos de proximidade, capacidade de resposta e legitimidade local, conforme evidenciado nas entrevistas realizadas a técnicos de ação social e responsáveis municipais. Estes desenvolvimentos sugerem que a descentralização pode reforçar respostas de proteção social enraizadas nos territórios e aumentar a visibilidade e a responsabilização da ação pública.

No entanto, a sustentabilidade e a eficácia desta reforma continuam dependentes de condições estruturais que ainda não se encontram plenamente asseguradas. Em primeiro lugar, a persistente ausência de indicadores de resultado fiáveis, atualizados e territorialmente sensíveis sobre pobreza e exclusão social limita a capacidade dos municípios para diagnosticar necessidades e monitorizar mudanças à escala local. O desenvolvimento de instrumentos padronizados e territorializados de monitorização e avaliação constitui, por isso, um passo decisivo.

Em segundo lugar, a garantia de recursos humanos e financeiros adequados é essencial

para que os municípios consigam responder a pressões socioeconómicas crescentes, incluindo a crise da habitação, o aumento do custo de vida, a insegurança alimentar e a prestação de serviços de cuidado. Problemas novos e emergentes — como os que afetam migrantes em situação irregular excluídos de mecanismos nacionais de proteção social (Spektorowski, 2024) e a crescente prevalência de questões de saúde mental — exigem igualmente formação especializada e contínua dos profissionais.

Por último, a lacuna institucional identificada no processo de descentralização — resultante de uma articulação incompleta entre os níveis central e local, em particular entre a Segurança Social e os municípios — comporta o risco de gerar modelos de governação fragmentados. A persistência deste desalinhamento pode comprometer tanto a aplicação prática do princípio da proximidade institucional como a ambição normativa da Lei n.º 50/2018, que visa consolidar um Estado Social mais responsivo e baseado na proximidade.

Em síntese, para que a descentralização contribua efetivamente para um Estado Social mais forte, equitativo e sustentável, é

indispensável que seja acompanhada por medidas de reforço de capacidades institucionais, financiamento estável e de longo

prazo, infraestruturas de dados partilhadas e mecanismos coerentes de governação multinível.

Referências

Afonso, J. (2024). “A vulnerabilidade social e o poder local no contexto da pandemia: Uma reflexão a partir de Lisboa” em Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (Orgs.) *O Tripé Inadiável*. Mundos Sociais. Lisboa

Alves, Nuno (2022). “Um indicador de pobreza multidimensional para Portugal”. *Revista de Estudos Económicos*, Vol. VIII, N.º 4

Bruto da Costa, A., Baptista, I., Perista, P. e Carrilho, P. (2012). *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa. Gradiva

Desmond, Matthew (2022), “Poverty, by America”. Pinguin Books

Carmo, Renato do, Pinto, Hugo e Ferrão, João (2025). “Socio-Spatial Vulnerabilities, Peripheralization and Post-Crises Resilience: Lessons from the Portuguese Case”. *Sociologia Ruralis*. 2025; 65:4, 1-12

Kakwani, Nanak and Son, Hyun (2025). “Multidimensional Poverty: A New Perspective on Measurement”. *The Journal of Development Studies*, DOI: 10.1080/00220388.2025.2530471

Tavares, I., Cândido, A. F. e Carmo, R. M. (2021). *Desemprego e Precariedade laboral na população jovem: tendências recentes em Portugal e na Europa*. Lisboa. Observatório das Desigualdades. Cies-Iscte

EAPN Portugal Rede Anti-Pobreza (2023). *Pobreza e Exclusão social em Portugal: Relatório 2023*. Observatório Nacional da luta contra a pobreza

Pereirinha, José e Pereira, Elvira (2025). “Pobreza e desigualdade: que relação?” em Fernando Diogo, Pedro Perista e Paula Campos Pinto (orgs.) *Homenagem a Alfredo Bruto da Costa*. Associação portuguesa de sociologia/Gradiva Publicações. Lisboa

Spektorowski, Alberto (2024) “The exclusion of immigrants from welfare programs cross-national analysis and contemporary developments”, *Ethnic and Racial Studies*, 47:8, 1741-1744, DOI: 10.1080/01419870.2023.2211150.

Silva, Pedro Adão (2025). *A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. O Estado da Nação e as políticas públicas. Lisboa. Ipps_Iscte



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Carmo, Renato M., Oliveira, Bruno M. (2026). *Políticas sociais e descentralização: oportunidades e desafios para um Estado Social de proximidade*. S4P-24 Policy Brief 6666/2024. 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](#)



cies _iscte
Centro de Investigação
e Estudos de Sociologia

iscte
SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS



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-24/03: As Pessoas Primeiro / A pobreza e o processo de transferência de competências da Ação Social para as Autarquias Locais: requisitos e condições.