

Programa Radar Social: das inconsistências institucionais às potencialidades das competências desenvolvidas

Renato Miguel do Carmo, Bruno Miguel Oliveira, João Paulo Henriques, Jorge Caleiras, João Carlos de Sousa

Cies_Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Sumário executivo

O Programa Radar Social foi concebido com o objetivo de reforçar a capacidade de deteção precoce de situações de vulnerabilidade social, através da criação de equipas técnicas municipais financiadas pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Contudo, a análise realizada com base em entrevistas qualitativas e num inquérito aplicado aos municípios envolvidos evidencia limitações significativas na implementação do programa, associadas à indefinição de procedimentos, fragilidades na coordenação institucional e ausência de uma estratégia de sustentabilidade após o período de financiamento.

Os resultados demonstram que o Estado central desempenhou um papel determinante no financiamento e lançamento da medida, mas sem assegurar mecanismos suficientemente robustos de acompanhamento técnico, coordenação operacional e continuidade organizacional. A investigação mostra igualmente que, em muitos municípios, o Radar Social desempenhou sobretudo funções de sinalização, triagem e encaminhamento para respostas sociais já existentes, levantando dúvidas quanto ao seu valor acrescentado face às estruturas locais já instaladas e à sua capacidade efetiva de inovação na intervenção social local.

Apesar destes constrangimentos, o programa permitiu criar equipas técnicas multidisciplinares, reforçar a articulação entre municípios, Rede Social e instituições locais, bem como reforçar o conhecimento das vulnerabilidades sociais no território.

Recomendações

- Clarificar formalmente os procedimentos operacionais do programa;
- Reforçar mecanismos de capacitação e acompanhamento técnico;
- Garantir sustentabilidade organizacional das equipas;
- Evitar redundâncias institucionais e clarificar os objetivos e a ação das várias estruturas e organizações locais.

Destinatários do *policy brief*

Municípios, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade, Instituto da Segurança Social, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social



Introdução e Enquadramento do Problema

O Programa Radar Social surge no contexto da crescente territorialização das políticas sociais em Portugal e do processo recente de descentralização de competências na área da ação social para os municípios. Inserido no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o programa procurou reforçar a capacidade de proximidade das autarquias na identificação precoce de situações de vulnerabilidade social, pobreza e exclusão social, através da constituição de equipas técnicas municipais multidisciplinares.

Inspirado na experiência anteriormente desenvolvida pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o programa partiu do reconhecimento de que uma intervenção social mais próxima dos territórios pode permitir uma melhor deteção das situações de vulnerabilidade e uma maior articulação entre os diferentes atores institucionais envolvidos na resposta social local.

No entanto, a implementação de políticas públicas territorializadas desta natureza coloca desafios significativos, desde logo ao nível da

definição do seu próprio objeto de intervenção, marcado por uma formulação ampla e pouco delimitada — “qualquer pessoa em situação de vulnerabilidade social e/ou em risco de pobreza e exclusão social” (Portaria 20/2024). Esta amplitude conceptual colocou desde o início desafios operacionais relevantes na identificação de públicos-alvo e na definição de prioridades de intervenção.

Paralelamente, o programa levantou também questões relativas à sua articulação com estruturas sociais já existentes nos municípios, nomeadamente quanto à eventual sobreposição de funções e responsabilidades no ecossistema local de ação social.

Partindo da análise realizada junto dos municípios participantes, este policy brief procura identificar os principais desafios de implementação observados durante a execução do Programa Radar Social e retirar lições relevantes para o desenho futuro de políticas públicas territorializadas no domínio do combate à pobreza e exclusão social.

Análise / Principais Resultados

Os dados recolhidos através do questionário a 160 municípios evidenciaram quatro fragilidades centrais na implementação do programa:

- a) falta de clareza relativamente aos objetivos operacionais;
- b) ausência de orientações uniformes sobre os públicos a sinalizar;
- c) desajustamento entre os objetivos definidos e as realidades territoriais locais;
- d) atraso significativo no acesso à plataforma operacional da Segurança Social

Ambiguidade procedimental e ausência de orientação institucional

Foi sobretudo ao nível dos processos de operacionalização do programa que surgem as principais limitações do programa. A ausência de procedimentos operacionais claros,

associada à inexistência de formação inicial estruturada e à falta de acompanhamento técnico continuado por parte do Instituto da Segurança Social, contribuiu para processos de implementação diferenciados e territorialmente desiguais. Um exemplo dessa ausência de estabilização procedimental são as sucessivas alterações ao aviso de abertura do concurso, republicado oito vezes ao longo do processo de implementação. Estas alterações incidiram sobre os perfis técnicos, a composição das equipas, os prazos de candidatura e os critérios operacionais, contribuindo para aumentar a incerteza institucional sentida pelos municípios.

Burocratização da intervenção social

Uma das inconsistências mais frequentemente reportadas pelos municípios relacionou-se com dúvidas operacionais relativas aos procedimentos de consentimento informado e

contabilização das sinalizações, particularmente em situações envolvendo agregados familiares.

“O que é que vai contar para a meta? Os seis elementos do agregado familiar ou apenas a pessoa que assinou o consentimento? Ninguém sabia responder.” (Município C)

As fragilidades institucionais do programa tornaram-se particularmente evidentes no atraso do acesso à plataforma operacional da Segurança Social, ferramenta central para o cumprimento das metas de sinalização estabelecidas. Entre os 127 municípios que responderam a esta questão, a maioria aguardou mais de seis meses pelo acesso, revelando fragilidades significativas na preparação administrativa da medida antes da sua implementação territorial e comprometendo a execução dos objetivos inicialmente definidos.

Fragilidades na sustentabilidade organizacional

Sendo este um programa piloto, com uma duração determinada, na maioria dos casos predominaram contratos temporários exclusivamente associados ao programa, contudo, houve casos em que 33 municípios (em 111 respostas) tinham nas suas equipas trabalhadores pertencentes aos quadros permanentes das autarquias. No entanto, desses 33 municípios alguns aproveitaram o financiamento como oportunidade estratégica para reforçar estruturalmente as suas equipas técnicas, através da abertura de concursos e integração de novos recursos humanos com potencial continuidade futura, mas outros optaram por reafectar técnicos municipais já existentes às equipas Radar Social, permitindo libertar recursos financeiros municipais no curto prazo, mas sem gerar efetivo reforço da capacidade instalada local.

A análise evidencia processos locais de adaptação e apropriação institucional do programa nem sempre coincidentes com os objetivos originalmente definidos pela política pública. Embora o programa tenha permitido criar estruturas técnicas altamente qualificadas e multidisciplinares, produziu uma estrutura institucionalmente precária, com a maioria dos profissionais a serem contratados com

contratos a termo e sem perspectivas de integração nos quadros municipais.

A instabilidade laboral teve consequências diretas na continuidade das equipas, verificando-se em vários municípios rotatividade de técnicos contratados durante a implementação do projeto.

Reconfiguração da ação social local

Apesar das limitações identificadas, o Programa Radar Social produziu efeitos positivos relevantes em duas dimensões centrais: a) reforço da proximidade territorial e b) melhoria da articulação institucional local.

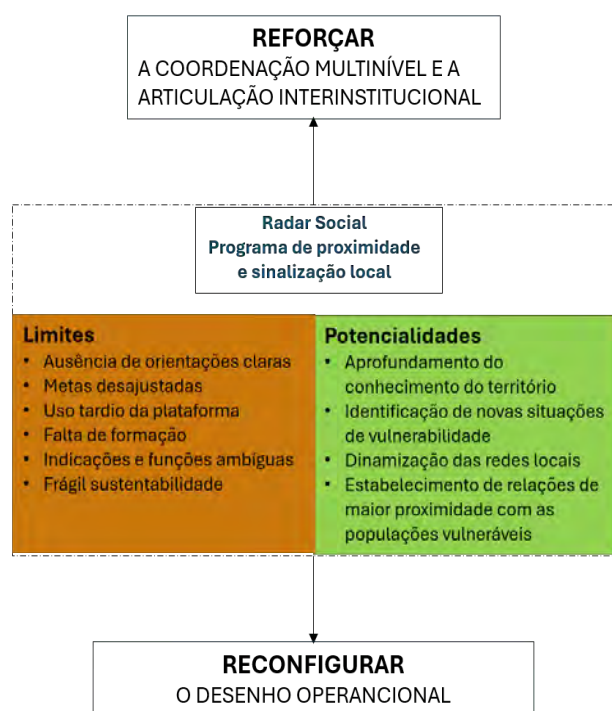
As equipas técnicas desenvolveram relações de cooperação mais estreitas com unidades municipais de ação social, Rede Social, IPSS, juntas de freguesia, serviços de saúde e outras entidades do terceiro setor. Esta presença territorial permitiu identificar situações previamente não sinalizadas, aprofundar o conhecimento sobre vulnerabilidades locais e estabelecer maior proximidade com populações em situação de exclusão social.

Paralelamente, o programa contribuiu para dinamizar redes locais de cooperação e melhorar a circulação de informação entre instituições do território.

“...o Radar foi o gatilho para conseguirmos ir mais além.” (Município D)

Contudo, em muitos municípios, o Radar Social acabou por assumir predominantemente funções de sinalização, triagem e encaminhamento para respostas sociais já existentes, em vez de desenvolver funções autónomas de acompanhamento social continuado, levantando questões sobre redundância institucional e sobreposição funcional.

Figura 1 – Fragilidades institucionais e capacidades desenvolvidas no programa Radar Social



Fonte: Radar.Loc (2026)

Opções de Política e Recomendações

Face à análise efetuada e aos resultados alcançados, importa considerar as seguintes opções de política e recomendações:

1. Clarificar formalmente os procedimentos dos programas públicos dirigidos a populações vulneráveis. É necessário estabelecer orientações prévias e padronizadas relativamente a: critérios de sinalização; definição de públicos-alvo; indicadores de desempenho; procedimentos de consentimento informado; articulação entre identificação e acompanhamento.

2. Reforçar mecanismos de capacitação e acompanhamento técnico.

O ISS deve assumir um papel mais ativo de acompanhamento contínuo das equipas municipais, promovendo: formação inicial obrigatória; supervisão técnica; canais formais de apoio operacional; plataformas colaborativas institucionais.

3. Garantir sustentabilidade organizacional das equipas.

A continuidade das equipas técnicas deve ser integrada numa estratégia estrutural de combate à pobreza e exclusão social, evitando modelos exclusivamente assentes em financiamento temporário. Recomenda-se: a criação de mecanismos de integração dos técnicos contratados para as equipas nos quadros de pessoal dos municípios; a estabilização contratual e progressão na carreira; a valorização das equipas multidisciplinares locais e a garantia de continuidade das suas atividades e intervenções.

4. Evitar inconsistências e redundâncias institucionais e clarificar os objetivos e a ação das equipas.

O Radar Social deve ser melhor articulado e de forma mais objetiva e efetiva com: a rede social; o serviço de acompanhamento e ação social; o conselho local de ação social; as estruturas municipais já existentes. A definição clara de complementaridades institucionais é essencial para evitar a duplicação de respostas, reduzir redundâncias e prevenir a fragmentação da intervenção.

5. Realizar projetos-piloto faseados antes da expansão nacional

Programas públicos inovadores devem privilegiar processos de implementação

faseada, permitindo testar procedimentos operacionais, ajustar instrumentos administrativos e corrigir fragilidades institucionais antes da expansão territorial em larga escala.

Conclusão

O Programa Radar Social constitui uma experiência relevante de territorialização da ação social e reforço das lógicas de proximidade no contexto da descentralização das políticas sociais em Portugal.

Contudo, apesar da forte mobilização política, da disponibilidade de financiamento através do PRR, da rápida expansão territorial e do recrutamento generalizado de equipas técnicas, a implementação revelou limitações estruturais significativas. O atraso no acesso à plataforma operacional da Segurança Social, a ausência de procedimentos uniformizados, a indefinição funcional das equipas e a fragilidade da sustentabilidade organizacional comprometeram parte importante do potencial transformador inicialmente previsto.

O caso do Radar Social evidencia os limites de modelos de implementação acelerada de políticas públicas territorializadas, particularmente quando desenvolvidos em contextos institucionais ainda marcados por reduzida experiência de descentralização e insuficiente coordenação multinível.

A principal lição que emerge deste estudo é clara: políticas públicas territorializadas não dependem apenas de financiamento e vontade política. A sua eficácia exige que o Estado construa previamente as capacidades institucionais, administrativas e organizacionais necessárias para assegurar uma implementação coerente, coordenada e sustentável. Quando a expansão organizacional precede a preparação institucional, o risco de falha na implementação aumenta significativamente.

Referências

Instituto de Segurança Social (2023). Aviso de Abertura de concurso: Investimento RE-C03-I01- Nova geração de equipamentos e respostas sociais.

Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de La Cepal. 75. 171-189.

Ministério do Planeamento (2021). Recuperar Portugal, construindo o futuro. PRR: Plano de recuperação e resiliência. Lisboa.

Plano e Recuperação e Resiliência | Radar Social (2023), Criação de equipas para projecto piloto, Aviso nº 07/C03 Respostas Sociais

Portaria n.º 20/2024, de 26 de janeiro do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança social

Regulamento (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Jornal oficial da União Europeia



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Carmo, Renato M., Oliveira, Bruno M., Henriques, João, Caleiras, Jorge, & Sousa, João C. (2026). *Programa Radar Social: das inconsistências institucionais às potencialidades das competências desenvolvidas*. S4P-25 Policy Brief 8031/2025. 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 2025 (S4P-25): 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-25/4: Pobreza e exclusão social: limites das medidas de políticas públicas.

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