

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES  
E-WORKING PAPER N.º.1 / 2026

INDICADORES DE POBREZA E VULNERABILIDADE À ESCALA LOCAL

BRUNO MIGUEL OLIVEIRA  
RENATO MIGUEL DO CARMO  
INÊS TAVARES

## COMO CITAR

Oliveira, Bruno Miguel; Renato Miguel do Carmo; e Inês Tavares (2026), “Indicadores de pobreza e vulnerabilidade à escala local”, Observatório das Desigualdades e-Working Papers, N°1/2026: CIES-Iscte, ISSN 2183-4199, doi: 10.15847/CIESODWP012026.

Disponível em <http://observatorio-das-desigualdades.com/working-papers-od/>

## TÍTULO

Indicadores de pobreza e vulnerabilidade à escala local<sup>1</sup>

## RESUMO

No âmbito da descentralização de competências, foram transferidas para os municípios responsabilidades fundamentais no domínio da ação social. O presente estudo tem como objetivo identificar indicadores existentes à escala local e propor o desenvolvimento de novos indicadores, com vista à construção de um sistema de monitorização que permita compreender de forma mais aprofundada as dinâmicas da pobreza e das vulnerabilidades sociais à escala municipal, bem como a capacidade institucional de resposta.

O estudo procede igualmente ao mapeamento desses indicadores em quatro municípios, selecionados pela sua representatividade da diversidade socioterritorial do país. Os indicadores são organizados segundo duas novas dimensões analíticas — suscetibilidade e cobertura — e classificados em duas categorias: indicadores de processo e indicadores de resultado.

Os resultados evidenciam uma diferenciação marcada entre territórios do interior, caracterizados por menor densidade populacional, e territórios do litoral, com maior densidade demográfica. Mantém-se, contudo, evidente a necessidade de colmatar lacunas estatísticas relevantes, em particular no que respeita a dados disponíveis apenas em níveis territoriais agregados (NUTS I ou II), sobretudo no caso dos indicadores de resultado.

**Palavras-chave:** Indicadores – Municípios – Suscetibilidade e Cobertura – Pobreza

---

<sup>1</sup> Produzido no contexto do estudo Pov\_levels “Os níveis da descentralização na luta contra a pobreza: as novas competências municipais na ação social”. Referência do projecto nº CEXC/5707/2024

## **TITLE**

Poverty and Vulnerability Indicators at the Local Level

## **ABSTRACT**

Within the framework of the decentralisation of competences, fundamental responsibilities in the field of social policy have been transferred to municipalities. This study aims to identify existing indicators at the local level and to propose the development of new indicators, with a view to building a monitoring system that allows for a more in-depth understanding of poverty dynamics and social vulnerabilities at the municipal level, as well as institutional response capacity.

The study also maps these indicators across four municipalities, selected for their representativeness of the country's socio-territorial diversity. The indicators are organised according to two analytical dimensions — susceptibility and coverage — and classified into two categories: process indicators and outcome indicators.

The findings reveal a marked differentiation between inland territories, characterised by lower population density, and coastal territories with higher demographic density. However, the need to address significant statistical gaps remains evident, particularly with regard to data that are only available at aggregated territorial levels (NUTS I or II), especially in the case of outcome indicators.

**Keywords:** Indicators – Municipalities – Susceptibility and Coverage – Poverty

## ÍNDICE

Introdução .....	3
Um olhar sobre os nossos municípios .....	6
Heterogeneidade territorial na afetação do financiamento e a centralidade dos municípios (no assumir das competências) e secundarização das entidades protocoladas .....	6
O elevado rácio de beneficiários de rsi em moura e o aumento de beneficiários no município do porto .....	10
O número elevado de sem-abrigo em moura face à população residente e o investimento na diminuição de sem-abrigo no município do porto.....	12
Os números contrastantes dos municípios de alenquer e moura face à população residente nos beneficiários de tarifa social de energia .....	15
A divisão litoral e interior patente nos rendimentos. Os valores mais altos dos municípios das áreas metropolitanas e os concelhos à volta que contrastam com os valores mais baixos do interior .....	17
A prevalência da parentalidade em função do género (feminino): um reflexo da tendência nacional que afeta os municípios mais pequenos face aos grandes centros urbanos.....	20
A desigualdade de género que se reflete a nível local e o interior com os piores índices de vulnerabilidade no trabalho.....	24
Necessidade de ajustar os rácios de recursos humanos à escala e à complexidade social de cada território .....	27
Quanto mais reduzido o território, maior a dependência das políticas municipais de apoio social (face aos baixos valores de pensão) e maior a importância da descentralização como instrumento de correção das assimetrias territoriais.....	30
A cobertura desigual evidencia a necessidade de políticas de recrutamento territorialmente diferenciadas, reforço de incentivos à fixação de profissionais e integração entre políticas sociais e de saúde.....	32
Desigualdades socioterritoriais na resposta social local entre os municípios mais pequenos e os maior.....	34

Conclusão .....	37
Desafios de suscetibilidade e cobertura no plano local: evidências dos quatro municípios .....	37
Bibliografia.....	41
ANEXO I .....	42

## INDICADORES DE POBREZA E VULNERABILIDADE À ESCALA LOCAL

Bruno Miguel Oliveira, Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares

CIES-Iscte

### INTRODUÇÃO

O presente documento – “Indicadores de pobreza e vulnerabilidade à escala local” – visa apresentar um mapeamento e sistematização de indicadores de pobreza e vulnerabilidades locais, no âmbito do processo de descentralização de competências. Este processo decorre da lei-quadro 50/2018 e do Decreto-Lei 55/2020, o qual veio delegar competências na área social para as autarquias locais e comunidades intermunicipais (CIMs). Este documento é resultado do estudo “Os níveis da descentralização na luta contra a pobreza: as novas competências municipais na ação social” apoiado pelo PlanAPP e executado pelo Cies-Iscte. O objectivo é identificar indicadores existentes à escala local e apoiar o desenvolvimento de novos indicadores (a propor) de forma a criar um sistema de monitorização que permita compreender melhor as dinâmicas de pobreza e vulnerabilidades sociais à escala local, bem como a capacidade institucional de resposta.

São um total de 14 indicadores de pobreza existentes à escala local e estão organizados segundo as dimensões de *Suscetibilidade* e *Cobertura*, e categorizados em indicadores de *processo* e de *resultado*. São eles:

Desemprego registado no município; Incidência dos trabalhadores por conta de outrem (TOC) que têm contratos de trabalho não permanente; Taxa de risco de pobreza e exclusão social; N° de agregados monoparentais; Rendimento médio e mediano mensal no município; N° de pessoas em situação de sem-abrigo; Valor médio anual das pensões da Segurança Social; Rubrica orçamental municipal por via da descentralização de competências afeto à área social; N° de pessoas abrangidos por tarifa social (água e energia); N° de beneficiário de RSI; Rácio (entre o n° de beneficiários de RSI e a pop. Residente); Taxa de cobertura e utilização da Creche e ERPI; Médicos e enfermeiros por mil habitantes; N° de técnicos superiores na área social; Municípios com acordos SAAS (RLIS) e Municípios com protocolo RSI; N° de técnicos de ação social por 1.000 habitantes vulneráveis.

Estes indicadores organizados por indicadores de processo e indicadores de resultado (ver anexo I) permitem uma leitura multidimensional e operacionalizável da pobreza nos territórios. Uns dão uma leitura mais estrutural do contexto concelhio, a nível dos rendimentos no município, das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidades locais, outros dão uma leitura da capacidade de cobertura dos equipamentos sociais instalados no território – a capacidade de atuação local a nível da ação social – seja creches, ERPI, médicos, técnicos na área social.

Os indicadores de processo são os fatores facilitadores da atuação local na área social (meios materiais e humanos e recursos instrucionais). Os indicadores de resultado referem-se aos dados de pobreza a nível municipal.

Em relação às dimensões de análise, a *suscetibilidade* refere-se a vulnerabilidades locais, ou seja, a fatores de contexto e situação, quer na composição demográfica da população e nas características socioeconómicas desses territórios, que constituem fatores locais de pobreza. Estes compreendem três aspetos fundamentais: a) as condições socioeconómicas do

município (a “fábrica” da pobreza, ao nível local), b) a composição demográfica da população e c) elementos da estrutura económica, rendimento relativo do território, etc. Nesse sentido, a dimensão da suscetibilidade identifica as debilidades internas dos territórios para enfrentar situações de crise nas estruturas sociais e económicas durante um determinado período de tempo (Carmo, Pinto e Ferrão, 2025). A dimensão de *cobertura* refere-se às capacidades locais de atuação, ou seja, a capacidade das instituições para implementar políticas e respostas sociais abrangentes e territorialmente inclusivas, que atenuem efetivamente a vulnerabilidade ao nível local. A capacidade dos serviços públicos do concelho e da ação social local na capacidade de assegurar a superação da resposta à privação (*policy integration*) e combate à pobreza. Reflete, também, aspetos da configuração local dos atores políticos no município (como se estrutura o “poder” nesse local), o partido político no executivo do poder local e a presença de organizações da sociedade civil; existência de “privados” na saúde e na educação, número de técnicos sociais na ação social das Câmaras Municipais, o número de beneficiários de tarifa social da energia. É interesse deste projeto, entender se a capacidade de intervenção dos Municípios é facilitada pela descentralização na ‘área social’.

Em anexo, complementar a este texto, apresenta-se uma grelha em Excel, que ajuda a categorizar os indicadores-chave por dimensão analítica, tipo de indicador e classificação/justificação. Assim, na dimensão de *suscetibilidade* (Vulnerabilidades locais) identificam-se indicadores causais de pobreza existentes ao nível local (indicadores de processos causais locais) e na dimensão *cobertura* (capacidades locais de atuação) temos fatores facilitadores da atuação local na área social (meios materiais e humanos e recursos institucionais). Alguns destes indicadores não detêm um significado unívoco podendo, por isso, ser

categorizados numa dimensão ou em outra. Contudo, esta colocação revela ser a mais adequada na identificação de cada indicador por dimensão.

A análise distingue ainda três níveis de indicadores: os “existentes” – aqueles indicadores dos quais dispomos de dados a nível local (estando dependentes de análise) e que, apesar de não serem públicos, existem, mas estão dependentes de protocolo com a instituição para aceder; e os “a propor” – aqueles que não existem de todo à escala local, para os quais se apresenta uma breve justificação da sua relevância.

O capítulo seguinte apresenta um olhar sobre os municípios estudados, considerando o enquadramento dos indicadores a nível local e as dimensões analíticas propostas. Estão organizados por tema e não por indicador. A escolha destes municípios corresponde à diversidade socioterritorial do País, nomeadamente, ao distinguir municípios situados nas grandes metrópoles daqueles que são mais periféricos e/ou rurais, detendo menor densidade populacional. Não sendo possível a sua extrapolação, pretende-se que os dados daqui retirados sirvam para ter uma representatividade do território português.

## **UM OLHAR SOBRE OS QUATRO MUNICÍPIOS**

### **HETEROGENEIDADE TERRITORIAL NA AFETAÇÃO DO FINANCIAMENTO E A CENTRALIDADE DOS MUNICÍPIOS (NO ASSUMIR DAS COMPETÊNCIAS) E SECUNDARIZAÇÃO DAS ENTIDADES PROTOCOLADAS**

No âmbito da descentralização de competências – lei-quadro da transferência de competências as autarquias locais 50/2018 e o Decreto-Lei 55/2020 – foram transferidas para os municípios três competências fundamentais na área social: a) gestão dos processos de rendimento social de inserção (RSI), acompanhamento social (SAAS) e atribuição de prestações de carácter eventual (para situações de emergência social). Os municípios, perante estas novas

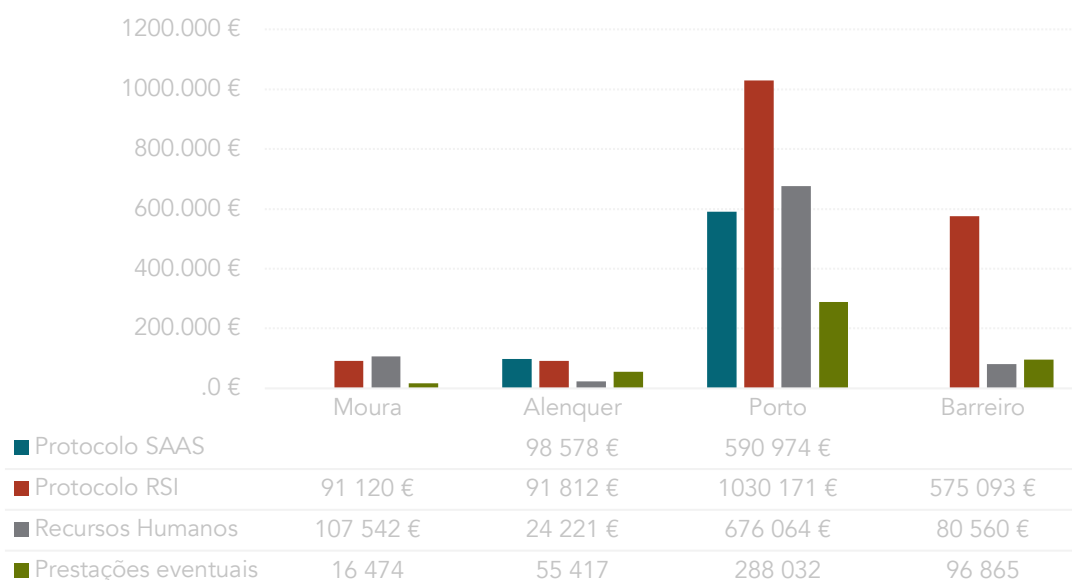
competências tinham a possibilidade de protocolar (com entidades do terceiro sector, na medida do que já era feito pela Segurança social) ou assumir eles próprios as competências atribuídas.

A figura abaixo, com dados da Direcção-Geral das autarquias locais (disponíveis no Portal Autárquico), reporta-se ao Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e apresenta os municípios com protocolos SAAS e RSI. Os dados reportam-se a 2025 e têm por base os quatro municípios em análise. Este indicador – “orçamento da ação social no âmbito da Delegação de competências (DC)” – encontra-se classificado, na tipologia de indicadores de pobreza à escala local, como um indicador de processo da dimensão de suscetibilidade, na medida em que se refere à capacidade dos municípios gerirem o orçamento transferido pela Segurança social (nº 1 do artigo 131.º da LEI/2025<sup>2</sup>) e a sua aplicação nos gastos da ação social. O valor é distribuído pelos municípios de forma proporcional e destina-se ao financiamento de despesas relativas a tarefas / funções sociais dos municípios, entre as quais as quatro aqui apresentadas. O valor transferido depende do número de utentes abrangidos (idosos, crianças, famílias vulneráveis, pessoas com deficiência); os custos históricos dos acordos de cooperação em vigor; serviços sociais transferidos (ex.: RSI, acompanhamento de famílias, equipamentos sociais municipais) e os indicadores de vulnerabilidade local (pobreza, exclusão, etc.)

---

<sup>2</sup> Lei do Orçamento do Estado (LOE).

**Figura 1.** Valor transferido para RH, RSI e SAAS por município, no âmbito da descentralização de competências (DC), 2025



**Fonte:** Direcção-Geral das autarquias locais (2025)

No Porto, os valores globais são elevados, mais de metade do orçamento concentra-se no RSI (1.030.171€), o que mostra que a transferência financeira é altamente condicionada por esta medida específica. O município do Porto é um dos que tem um maior número de beneficiários de RSI. A capacidade financeira municipal fica vinculada a uma medida social fortemente influenciada por ciclos económicos e flutuações conjunturais. Em contrapartida, o município dispõe de uma rede consolidada de serviços sociais, permitindo operacionalizar os recursos, embora a forte concentração possa limitar a diversificação das respostas. Por outro lado, Alenquer apresenta uma distribuição mais equilibrada entre as rubricas (valores próximos em SAAS, RSI e prestações eventuais), o que pode traduzir uma menor *cobertura* do indicador de *processo* a choques específicos e um perfil de financiamento diversificado. No plano da *cobertura*, este equilíbrio reforça a capacidade de resposta municipal, assegurando que

diferentes áreas da intervenção social dispõem de financiamento proporcional, aumentando a resiliência do sistema local.

Em Moura, o destaque recai nas dotações de Recursos Humanos (10.754,2€), que superam Alenquer e Barreiro, invertendo a hierarquia observada nas restantes rubricas. É de realçar que o município de Moura recebeu um orçamento para os recursos humanos (RH) superior ao dos restantes municípios em análise. A razão pode estar relacionada com os critérios de atribuição do financiamento, nomeadamente, o número de utentes abrangidos (idosos, crianças, famílias vulneráveis, pessoas com deficiência), uma vez que Moura é o município que apresenta o maior rácio de beneficiários de RSI face à população residente no concelho (como podemos ver no indicador – “beneficiários de RSI”) e dos indicadores de vulnerabilidade social. Isto revela uma *cobertura* nos indicadores de *resultado* muito elevada, dado o peso relativo dos beneficiários de RSI. No entanto, também reforça a *cobertura* nos indicadores de *processo*, pois o município assume diretamente as competências, sendo o único município a ter um edifício dedicado ao Atendimento e Acompanhamento Social e evita depender de protocolos externos, aumentando a proximidade e a legitimidade institucional.

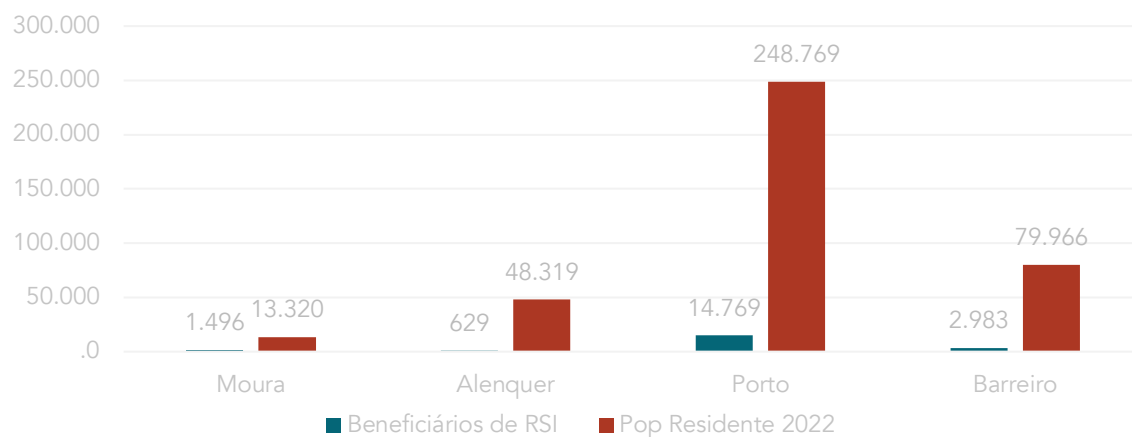
O Barreiro surge como um caso intermédio. O orçamento global elevado, mas com uma estrutura fortemente centrada no RSI (57.509,3€), revela uma menor autonomia relativa em SAAS e prestações. O município do Barreiro tem protocolado com a Associação NÓS a gestão dos processos de RSI. O acompanhamento social é da responsabilidade do município. Este é um fator que pode fortalecer a *Cobertura de processo*, pela existência de protocolos com o terceiro setor, mas que, por outro lado, permanece condicionada pela limitada autonomia municipal na gestão direta de outras competências, o que pode comprometer a abrangência da resposta.

Em resumo, o gráfico evidencia que não existe um padrão uniforme de distribuição: alguns municípios têm reforço em RH (Moura – menos populosos), outros em protocolos (Porto e Barreiro – mais populosos). Esta variação sugere que os critérios de transferência não se baseiam apenas na dimensão populacional, mas também em indicadores específicos (número de processos, perfil socioeconómico, modelo de governação local). Em termos de implicações para a capacidade municipal, os municípios como Porto e Barreiro, com forte concentração em protocolos de RSI, podem enfrentar riscos de maior dependência de um tipo de prestação que se pressupõe ser temporária, mas que, também, pode ser volátil aos ciclos económicos (e.g. maior desemprego vs. maior emprego). Já Moura e Alenquer, ao assumirem diretamente as competências (sem protocolos com o terceiro setor), estão mais expostos em termos de responsabilidade administrativa, mas também mais reforçados em termos de legitimidade institucional e proximidade aos beneficiários. Embora Alenquer tivesse um protocolo para a gestão dos processos de RSI com a Santa Casa da Misericórdia da Merciana.

#### O ELEVADO RÁCIO DE BENEFICIÁRIOS DE RSI EM MOURA E O AUMENTO DE BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DO PORTO

O indicador-mãe a nível local de vulnerabilidade local e exclusão social – o número de beneficiários da prestação social de combate à pobreza e exclusão social – Rendimento social de inserção (RSI).

O RSI, enquanto eixo agregador, em articulação com as variáveis complementares – tarifa social de energia, desemprego registado, monoparentalidade, ganho médio mensal, permite verificar capacidades de resposta, quer individuais/familiares, quer dos municípios, além de permitir captar situações de pobreza e exclusão.

**Figura 2. Beneficiários de RSI, 2022**

**Fonte:** INE (2025)

A figura acima mostra a incidência de pobreza extrema nos municípios em análise, medida através do indicador de beneficiários de RSI.

O município do Porto apresenta o maior número absoluto de beneficiários (14.769), o que corresponde a cerca de 6% da população residente. No entanto, em termos relativos, é o município de Moura que revela uma *cobertura de resultado* crítica, com 1.496 beneficiários, equivalentes a cerca de 11% da população residente, apresentando assim a taxa mais elevada de todos os casos analisados. Este valor evidencia uma fragilidade estrutural profunda, traduzida numa forte dependência do RSI como mecanismo de suporte mínimo. A cobertura institucional, embora presente, mostra-se limitada perante a dimensão relativa do problema, uma vez que a escala dos serviços locais dificilmente acompanha a pressão exercida por um número tão elevado de beneficiários em termos proporcionais. O Porto apresenta uma *cobertura* significativa, ainda que diluída numa população de maior dimensão (cerca de 6%). O município beneficia, contudo, de uma cobertura institucional mais

robusta, com uma rede consolidada de serviços sociais e maior capacidade administrativa, o que permite gerir esta pressão de forma mais eficaz. Ainda assim, o peso do RSI continua a representar um desafio estrutural para a cidade.

No extremo oposto encontra-se Alenquer, que se destaca pela baixa *cobertura de resultado* com apenas 629 beneficiários, o que representa cerca de 1% da população residente. Esta menor incidência de RSI indica uma maior robustez socioeconómica e reduzida dependência desta prestação. A *cobertura*, neste caso, mostra-se proporcional e adequada à escala do problema, permitindo ao município responder de forma eficaz às necessidades sem sobrecarga significativa dos serviços.

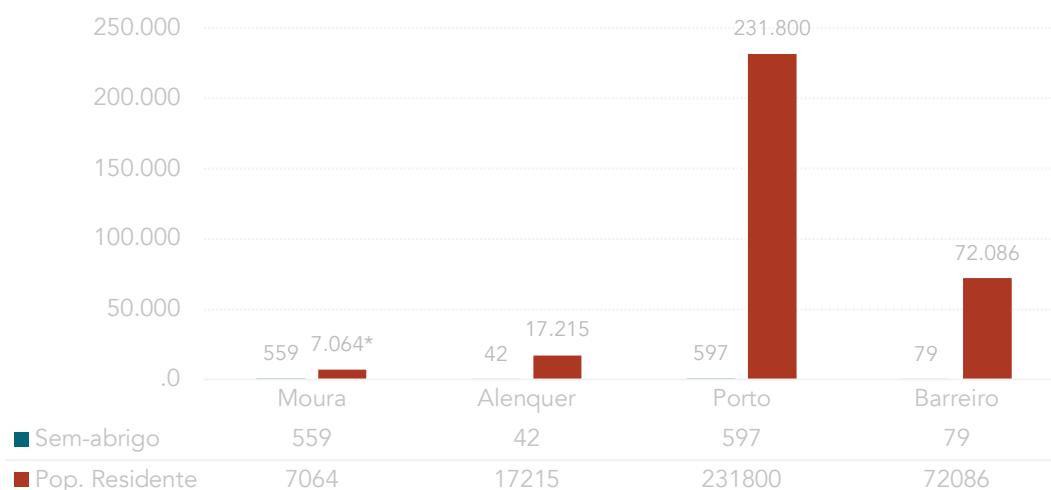
O Barreiro apresenta uma *cobertura* intermédia, com 2.983 beneficiários, correspondentes a cerca de 4% da população. Embora menos grave do que em Moura ou Porto, este valor traduz uma vulnerabilidade relevante, sobretudo tendo em conta a trajetória recente de ligeira subida. Em termos de *cobertura de processo*, a existência de protocolos com o terceiro setor contribui para aliviar a pressão sobre os serviços municipais, mas pode limitar a autonomia e a capacidade de resposta direta do município.

#### O NÚMERO ELEVADO DE SEM-ABRIGO EM MOURA FACE À POPULAÇÃO RESIDENTE E O INVESTIMENTO NA DIMINUIÇÃO DE SEM-ABRIGO NO MUNICÍPIO DO PORTO.

O indicador de *processo* na dimensão de *suscetibilidade* – “número de sem-abrigo” – é revelador de pessoas sem teto e sem casa. Estas duas categorias são novas na identificação das pessoas sem-abrigo nos dados do ENIPSSA. As pessoas sem teto são as pessoas que estão em Centro de Alojamento de Emergência (CAE). São situações provisórias, de emergência habitacional. As pessoas sem-abrigo são pessoas sem registo oficial de casa. Inclui situações de pessoas a viver em casas autoconstruídas (popularmente denominadas de

“barracas”). Este indicador denuncia situações de suscetibilidade territorial, de pobreza habitacional e exclusão social.

**Figura 3.** Número de pessoas sem-abrigo por município, 2023



**Fonte:** ENIPSSA (2025)

Em termos absolutos, a figura acima mostra-nos que o Porto tem o maior número (597), seguido de Moura (559), Barreiro (79) e Alenquer (42). No entanto, os valores absolutos são fortemente influenciados pela dimensão populacional. Se virmos a taxa de sem-abrigo por 1.000 habitantes, Moura tem 559/7.064 (aproximadamente 79,2‰), Alenquer tem 42/17.215 (aproximadamente 2,4‰), Porto tem 597 / 231 800 (aproximadamente 2,6‰) e Barreiro tem 79/72.086 (aproximadamente 1,1‰). Moura destaca-se por ser um dos concelhos com mais pessoas sem-abrigo, atendendo que o Porto tem cerca de 231.800 habitantes e Moura 7.064. A taxa de sem-abrigo, em Moura, é mais de 30 vezes superior à dos restantes municípios, o que faz com que os níveis de *suscetibilidade* sejam muito elevados. Apesar de ter uma população muito menor, o número de sem-abrigo quase iguala o do Porto. Esta situação está associada, em grande medida, às condições habitacionais precárias de grupos vulneráveis, nomeadamente comunidades ciganas a viver em casas autoconstruídas

(popularmente denominadas de “barracas”). A cobertura institucional, contudo, é reduzida, uma vez que a escala limitada dos serviços municipais e a ausência de respostas especializadas estruturadas dificultam a mitigação eficaz deste fenómeno. O Porto aparece como o segundo município com mais sem-abrigo em termos relativos, mas em linha com o esperado numa grande cidade. Alenquer e Barreiro, destacam-se pela positiva neste aspeto, por terem taxas muito reduzidas, indiciando fenómenos mais residuais.

O município de Moura apresenta uma situação anómala e desproporcional, que pode refletir falhas de rede social, exclusão estrutural ou especificidades locais. O Porto, por sua vez, tem números elevados, mas proporcionais à dimensão urbana. A *suscetibilidade*, embora relevante, é assim parcialmente atenuada pela escala urbana e pela diversidade socioeconómica da cidade. Em termos de cobertura, o Porto dispõe de uma rede consolidada de respostas, incluindo programas municipais e parcerias com o setor social, o que permite enfrentar o problema de forma mais estruturada e reduzir a sua expressão ao longo do tempo, como revelam os dados de tendência. Já Alenquer e Barreiro têm níveis relativamente controlados.

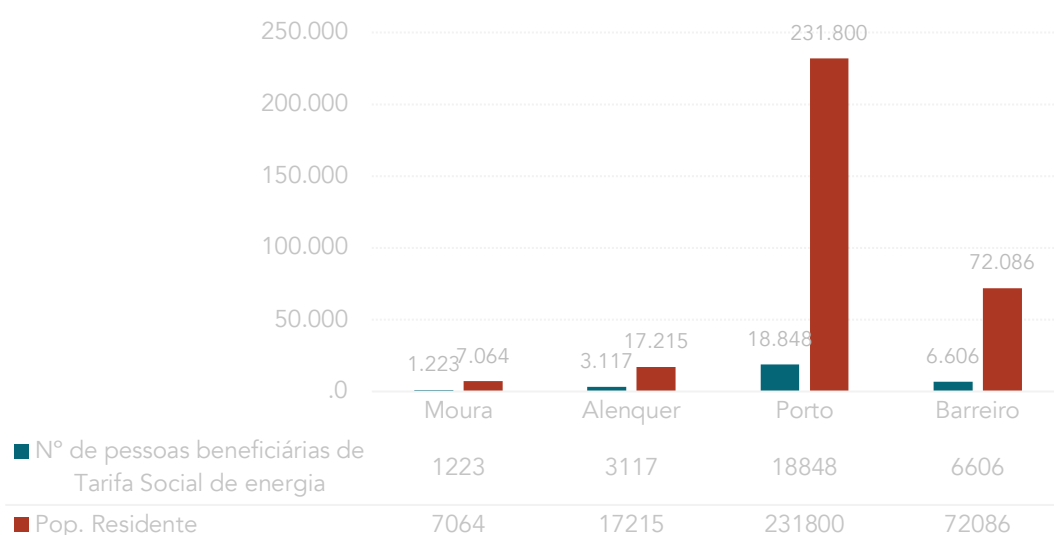
Na comparação com 2021, verifica-se uma redução substancial de pessoas sem-abrigo no Porto, o que revela um investimento do executivo em controlar esta problemática, contrastando com um aumento expressivo em Moura. Este valor em Moura está fortemente associado à contabilização de pessoas de etnia cigana a viver em casas autoconstruídas (popularmente denominadas de “barracas”), sendo consideradas população sem-abrigo.

Relativamente a Alenquer, os dados disponíveis correspondem a 2021, dado que no levantamento do ENIPSSA 2023 não foram publicados valores para este município. Já em termos de análise desagregada (sexo, idade, etc.), importa salientar que a informação só está acessível a nível regional (NUTS II), não existindo estatísticas oficiais para o nível local (NUTS III).

## OS NÚMEROS CONTRASTANTES DOS MUNICÍPIOS DE ALENQUER E MOURA FACE À POPULAÇÃO RESIDENTE NOS BENEFICIÁRIOS DE TARIFA SOCIAL DE ENERGIA

O indicador da tarifa social da energia é um dos indicadores que orbitam em torno do indicador-mãe do RSI. Quem beneficia desta medida é quem beneficia de RSI e outras prestações da segurança social, mas é, também, quem se encontra num agregado familiar com um rendimento mensal abaixo de 522€ (6.272,64€ anuais).

**Figura 4.** Número de beneficiários da tarifa social de energia, 2025



**Fonte:** Direção-Geral da energia e Geologia (2025)

A figura acima mostra que o município de Alenquer, apesar de ser o município com o menor número de beneficiários de RSI, é um dos que tem mais beneficiários de tarifa social de energia (3.117), em termos relativos. O município de Moura apesar de ser o concelho com mais beneficiários de RSI tem o número mais reduzido de beneficiários da tarifa social da energia (1.223). O município do Porto e o município do Barreiro têm 18.848 e 6.606 beneficiários de tarifa social de energia, respetivamente. O Porto lidera em números absolutos, como

seria expectável dado o tamanho populacional. Mas em termos relativos, a taxa de beneficiários por 1.000 habitantes, o município de Moura tem 1.223/7.064 (aproximadamente 173%), o município do Barreiro tem 6.606/72.086 (aproximadamente 92%), Alenquer tem 3.117/17.215 (aproximadamente 181%) e o Porto tem 18.848/231.800 (aproximadamente 81%). Neste sentido, Alenquer e Moura têm as maiores proporções de beneficiários, evidenciando níveis mais elevados de fragilidade económica. Em Moura a *cobertura de resultado* é particularmente elevada. O peso desta medida revela a forte incidência de pobreza energética no concelho, associada a condições habitacionais precárias e baixos rendimentos. A cobertura institucional, embora assegurada pela aplicação automática da tarifa, é insuficiente para resolver estruturalmente o problema, já que não enfrenta as causas de fundo da vulnerabilidade socioeconómica local. Alenquer, assume uma *cobertura de resultado* inesperadamente elevada, sobretudo, quando comparada com a baixa incidência de outros indicadores de vulnerabilidade (como RSI ou sem-abrigo). Este resultado pode refletir desigualdades internas ligadas a zonas mais frágeis do território. A cobertura, contudo, acompanha a pressão existente, garantindo a aplicação do apoio de forma proporcional.

Enquanto o Barreiro situa-se a meio caminho, apresentando uma *cobertura* significativa, refletindo vulnerabilidades persistentes ligadas a rendimentos baixos e precariedade laboral. A *cobertura* é assegurada pelo mecanismo nacional da tarifa, mas, à semelhança de Moura, não é acompanhada de uma rede local suficientemente robusta de medidas complementares, o que limita a eficácia do apoio. O Porto, apesar de liderar em números absolutos, tem a taxa mais baixa, sugerindo uma maior heterogeneidade social e mais segmentos populacionais com rendimentos acima do limiar de acesso. A *cobertura* no Porto, embora relevante, é atenuada pelo perfil mais diversificado do tecido socioeconómico. A *cobertura*

institucional é mais eficaz neste município, beneficiando de maior capacidade para articular apoios energéticos com outras medidas de intervenção social, bem como de políticas municipais de apoio habitacional que mitigam a pobreza energética.

Os municípios de Alenquer e Moura concentram as maiores proporções de beneficiários, sinalizando contextos locais de maior dependência deste apoio social. O Barreiro tem um nível intermédio, mas ainda com peso significativo de população em vulnerabilidade e o Porto tem valores absolutos muito elevados, mas com a proporção mais baixa, evidenciando o peso da população total e a diversidade socioeconómica da cidade.

A DIVISÃO LITORAL E INTERIOR PATENTE NOS RENDIMENTOS. OS VALORES MAIS ALTOS DOS MUNICÍPIOS DAS ÁREAS METROPOLITANAS E OS CONCELHOS À VOLTA QUE CONTRASTAM COM OS VALORES MAIS BAIXOS DO INTERIOR

O indicador “Rendimento médio e mediano mensal” é um indicador de processo dentro da dimensão de *suscetibilidade*. Este mostra o valor dos rendimentos médios e medianos praticados nos municípios em análise. Os dados dos Quadros de Pessoal proporcionam uma leitura da suscetibilidade territorial dos rendimentos.

**Quadro 2.** Valor mediano do ganho mensal dos TCO, 2021

Municípios	Média de rendimentos	Mediana de rendimentos	Mediana de rendimentos			
			Habilitações		Duração do contrato	
			Ensino secundário	Ensino superior	Com termo	Sem termo
	Total	Total	O			
Porto	1.761 €	1.154 €	960 €	1.653 €	948 €	1.287 €
Alenquer	1.382 €	993 €	992 €	1.600 €	880 €	1.060 €
Barreiro	1.337 €	905 €	882 €	1.404 €	796 €	1.005 €
Moura	1.137 €	815 €	829 €	1.300 €	785 €	843 €

**Fonte:** GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal (2021)

O quadro acima mostra que o município do Porto se destaca claramente, com a maior média (1.761€) e mediana (1.154€). Os municípios de Alenquer e Barreiro apresentam valores muito próximos (médias de cerca 1.380€ e 1.340€; medianas de cerca de 990€ e 905€). O município de Moura tem os rendimentos mais baixos (média de 1.137€ e mediana de 815€), revelando maior vulnerabilidade económica. A disparidade média vs. mediana (indicador de desigualdade). O Porto apresenta a maior diferença entre média e mediana (1.761€ vs. 1.154€), sugerindo maior desigualdade interna (existência de rendimentos elevados que puxam a média para cima). O município de Moura, por outro lado, tem valores mais próximos (1.137€ vs. 815€), refletindo rendimentos mais homogêneos, mas também mais baixos. Esta situação traduz uma *suscetibilidade* elevada, marcada por frágil poder de compra e maior risco de pobreza laboral. A forte presença de contratos de curta duração e o menor peso de qualificações elevadas reforçam esta vulnerabilidade estrutural. A cobertura institucional, contudo, é limitada: os rendimentos baixos não encontram compensação numa rede diversificada de oportunidades de emprego, nem em políticas municipais capazes de contrariar a precariedade.

O efeito das habilitações no rendimento mediano de quem tem ensino superior é substancialmente mais elevado em todos os municípios. O Porto tem

uma mediana de rendimentos de 1.653 € (para pessoas com o ensino superior) contrastando com medianas de 960 € (com o ensino secundário). Alenquer tem uma mediana de 1.600€ (ensino superior) para 992€ (ensino secundário). Barreiro tem 1.404€ para 882€. Moura tem 1.300€ para 829€. A diferença relativa é maior no Porto e em Alenquer, reforçando o impacto da escolaridade na diferenciação salarial.

No Porto a *suscetibilidade de processo*, embora presente, é menor relativamente a Moura e Barreiro, refletindo uma economia local mais diversificada e oportunidades laborais mais robustas. No entanto, o hiato entre rendimentos médios e medianos (diferença superior a 600€) evidencia desigualdades internas relevantes. A cobertura institucional é relativamente forte, com capacidade municipal para complementar políticas nacionais e oferecer respostas de inclusão social, mas a pressão populacional e as disparidades socioeconómicas tornam o desafio permanente.

O Barreiro apresenta uma *suscetibilidade* relevante. A predominância de contratos a termo e de níveis de escolaridade mais baixos contribui para esta vulnerabilidade. Em termos de *cobertura*, embora exista um reforço das respostas sociais, a capacidade local permanece insuficiente para alterar significativamente as condições estruturais de rendimento, mantendo a população em risco de precariedade.

Em Alenquer, os rendimentos revelam-se relativamente mais equilibrados (com uma média de 1.382€; e uma mediana de 993€), com um diferencial menos acentuado entre média e mediana do que no Porto. Isto sugere uma suscetibilidade menor, marcada por menor desigualdade interna e uma base socioeconómica mais robusta. A cobertura institucional acompanha esta situação, garantindo respostas proporcionais sem grandes pressões adicionais sobre os serviços sociais.

Em síntese, Moura e Barreiro apresentam *forte suscetibilidade* ligada a baixos rendimentos e precariedade, com cobertura limitada; Porto combina maiores rendimentos com desigualdade interna significativa, compensada por maior capacidade institucional; e Alenquer surge como o território mais equilibrado, com *baixa suscetibilidade* e cobertura adequada.

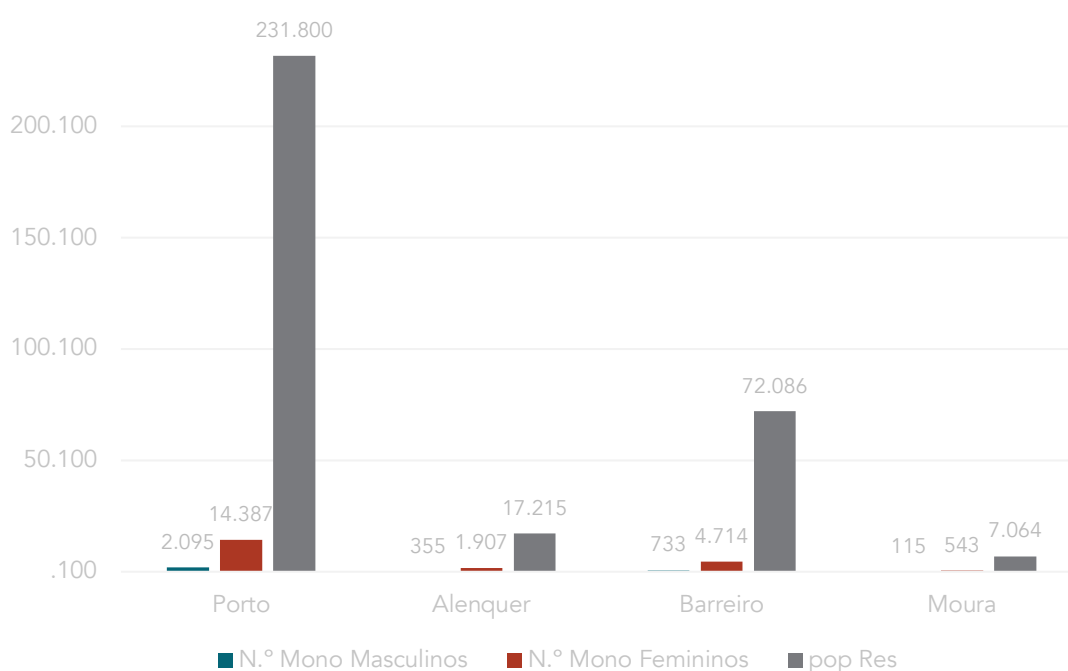
Em relação ao efeito da duração do contrato em todos os municípios, os contratos sem termo garantem melhores rendimentos do que os contratos com termo. Uma diferença mais acentuada no Porto (1.287€ vs. 948€) e mais reduzida em Moura (843€ vs. 785€), o que sugere menor valorização salarial mesmo em vínculos estáveis. Em suma, o Porto apresenta o maior rendimento absoluto, mas também maior desigualdade interna. Alenquer e Barreiro têm patamares intermédios, com ganhos significativos ligados ao ensino superior. O município de Moura apresenta um rendimento mais baixo em todos os indicadores e menor diferenciação por contrato, apontando para fragilidade estrutural do mercado de trabalho local.

#### A PREVALÊNCIA DA PARENTALIDADE EM FUNÇÃO DO GÉNERO (FEMININO): UM REFLEXO DA TENDÊNCIA NACIONAL QUE AFETA OS MUNICÍPIOS MAIS PEQUENOS FACE AOS GRANDES CENTROS URBANOS

O número de agregados familiares monoparentais é outro dos indicadores que nos revela a pobreza no município. As famílias monoparentais estão identificadas na literatura como sendo um dos grupos de maior risco à vulnerabilidade (Rodrigues et al., 1999). As famílias monoparentais são particularmente vulneráveis, com uma taxa de risco de pobreza de 32% (2010againstpoverty, 2024). E, dentro das famílias monoparentais, a literatura tem desenvolvido, por via dos dados estatísticos, o conceito “feminização” da pobreza (Oliveira, 2021, Santos et al., 2024), ou seja, as famílias monoparentais constituídas por mães solteiras. Algo que persiste na sociedade portuguesa – a

prevalência da parentalidade em função do género (feminino). A pobreza é maior nas famílias monoparentais e estas são constituídas, maioritariamente, por mulheres. Muitas destas situações resultam de ruturas familiares, como a separação e/ou o abandono paterno, ficando as mulheres como únicas cuidadoras (Rodrigues e Machado, 2024).

**Figura 5.** Número de núcleos familiares monoparentais, distribuídos por sexo, 2024



Em todos os municípios analisados, os agregados monoparentais femininos são claramente predominantes face aos masculinos. A dimensão populacional está diretamente relacionada com o número absoluto de famílias monoparentais: Porto destaca-se com valores muito superiores, seguido do Barreiro, Alenquer e Moura.

O município do Porto apresenta o maior volume absoluto: 14.387 famílias monoparentais femininas e 2.095 masculinas. A disparidade entre sexos é acentuada (aproximadamente 7 vezes mais famílias monoparentais femininas) e

o peso da população residente (231.800) justifica a magnitude dos valores. Assim, a *suscetibilidade de processo* é relevante, mas diluída pela escala populacional. A cobertura institucional beneficia da maior densidade de respostas sociais, embora nem sempre distribuídas de forma homogénea entre freguesias.

Em relação ao Barreiro apresenta a segundo em dimensão absoluta. Tem 4.714 agregados monoparentais femininas contra 733 agregados masculinos, uma relação semelhante ao município do Porto com uma predominância feminina muito marcada. A população residente de 72.086 habitantes enquadra a expressão relativa dos dados. A *suscetibilidade* é significativa, sobretudo, em função da precariedade laboral e habitacional associada a este perfil familiar. A cobertura existe, mas revela fragilidades na articulação entre medidas de conciliação da vida familiar e profissional, o que limita a capacidade de resposta plena.

O município de Alenquer tem uma dimensão intermédia com 1.907 agregados femininas e 355 masculinos. A população de 17.215 habitantes revela um número proporcionalmente significativo de famílias monoparentais face à sua população. Apesar da menor dimensão demográfica, a *suscetibilidade* relativa é muito acentuada, colocando forte pressão sobre famílias com menores recursos e maior dependência do apoio social. A cobertura, ainda que próxima e adaptada à escala local, pode enfrentar constrangimentos para responder proporcionalmente a esta elevada incidência de *suscetibilidade*.

O município de Moura apresenta valores mais reduzidos em termos absolutos (543 femininas e 115 masculinas). Apesar da pequena população (7.064), mantém-se a tendência de predominância feminina. A *suscetibilidade* é, assim, elevada, revelando vulnerabilidade estrutural numa população já marcada por indicadores de pobreza e dependência do RSI. A cobertura

institucional, apesar da proximidade e do investimento em equipamentos sociais, tende a ser limitada face à intensidade proporcional da monoparentalidade.

Em todos os municípios, a monoparentalidade é maioritariamente feminina, refletindo a tendência a nível nacional (Oliveira, 2021, Santos *et al.*, 2024, Rodrigues e Machado, 2024). O peso relativo, embora Porto e Barreiro apresentem maior volume absoluto (pela dimensão populacional), municípios mais pequenos como Alenquer e Moura revelam maior *suscetibilidade* relativa, evidenciando que a monoparentalidade, sobretudo feminina, constitui um desafio estrutural em territórios mais pequenos, onde o peso proporcional destes agregados é mais elevado, o que pode ter impacto significativo na rede local de apoio social. Já Porto e Barreiro, apesar de apresentarem maior volume absoluto, beneficiam de redes institucionais mais densas que reforçam a cobertura, embora permaneçam desafios ligados à desigual distribuição e à integração das respostas.

Para a Implicação para as políticas sociais, podemos afirmar que estes dados sugerem que, mesmo em territórios de menor dimensão, a incidência relativa de famílias monoparentais justifica atenção específica nas políticas de ação social e apoio à parentalidade. Se virmos a proporção de famílias monoparentais por 1.000 habitantes, verificamos que o município de Alenquer apresenta a maior taxa relativa (aproximadamente 131 por 1.000 habitantes), apesar de ter uma população pequena. O município de Moura, também, revela uma incidência proporcionalmente elevada (aproximadamente 93 por 1.000). O Barreiro e Porto, embora tenham números absolutos muito superiores, registam taxas mais baixas (aproximadamente 76 e 71 por 1.000, respetivamente).

Em todos os municípios, as famílias monoparentais femininas representam a esmagadora maioria (cerca de 80–85% do total). Isto significa que, em termos relativos, os municípios mais pequenos (Alenquer e Moura)

enfrentam um desafio proporcionalmente mais pesado do que os grandes centros urbanos.

#### A DESIGUALDADE DE GÉNERO QUE SE REFLETE A NÍVEL LOCAL E O INTERIOR COM OS PIORES ÍNDICES DE VULNERABILIDADE NO TRABALHO

Os dados do desemprego registado são do IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional). Este revela os dados do desemprego por ano e mês nos municípios portugueses.

Quadro 2. Número de desempregados registados por município, maio 2025

Municípios	Desempregados (registados)	Duração do desemprego		Situação face ao emprego		Motivo do desemprego	Sexo	
		Curta duração	Longa duração	Procura de 1º emprego	Novo emprego	Fim de contrato precário	Homens	Mulheres
Alenquer	1.468	984	484	65	1.403	178	633	835
Porto	11.524	6.580	4.944	1.093	10.431	755	5.550	5.974
Moura	964	401	563	299	665	69	433	531
Barreiro	3.417	2.131	1.286	451	2.966	359	1.553	1.864

Fonte: IEFP, informação mensal do mercado de emprego (maio, 2025)

O quadro acima mostra que o município do Porto concentra, como esperado, o maior número de desempregados (11.524), refletindo a sua dimensão populacional. O Barreiro ocupa a segunda posição (3.417), bastante acima de Alenquer (1.468) e Moura (964), que tem o menor número. No que respeita à duração do desemprego, em todos os municípios, a curta duração predomina sobre a longa duração, mas com pesos diferentes. Alenquer tem 67% em curta duração e um perfil de desemprego mais rotativo. O município de Moura tem apenas 42% em curta duração, o que significa que a maioria dos desempregados está em situação de longa duração (58%), revelando fragilidade estrutural no mercado de trabalho local. Já os municípios de Porto e Barreiro apresentam situações intermédias (c. 57% e 62% de curta duração).

O novo emprego é a situação principal na qual os desempregados estão desempregados, sobretudo, no Porto (10.431) e no Barreiro (2.966). Nos motivos da ida para o desemprego, o fim de contrato precário aparece com expressão menor, mas merece uma nota. O mais elevado é no Porto (755) e Barreiro (359), coerente com mercados de trabalho mais dinâmicos e segmentados, mas é quase residual em Moura (69), o que sugere menos contratação precária formalizada, mas também menor rotatividade contratual. O primeiro emprego é mais significativo em termos relativos em Moura (299,31% do total), apontando para dificuldades na integração dos jovens no mercado de trabalho local. A prevalência de contratos não permanentes é um dos indicadores que reflete facetas da precariedade laboral (Ferrão *et al.*, 2023).

Quanto às diferenças de género, em todos os municípios, as mulheres apresentam taxas de desemprego superiores às dos homens. O diferencial é mais marcado em Moura (531 mulheres vs. 433 homens, +22%) e em Barreiro (1.864 vs. 1.553, +20%). No Porto e em Alenquer a diferença mantém-se, mas menos expressiva em termos percentuais. O Porto apresenta o maior volume absoluto de desemprego, sobretudo, de curta duração e ligado à obtenção de novo emprego. O município do Barreiro apresenta uma situação semelhante ao Porto, mas em escala

reduzida; elevado peso de contratos precários que terminam. Alenquer tem um desemprego mais rotativo, com predominância clara da curta duração. Moura tem um perfil estruturalmente mais vulnerável: maioria em longa duração, forte presença de jovens em primeiro emprego, e maior desigualdade de género. Embora a diferença não seja gritante, o desemprego continua a atingir mais as mulheres que os homens. É também um dos indicadores que reflete a desigualdade de género em Portugal.

Em termos de *suscetibilidade de processo*, o Porto evidencia vulnerabilidade conjuntural, mas com menor risco de desemprego estrutural quando comparado a municípios mais pequenos. Em termos de cobertura, beneficia da diversidade e densidade das respostas institucionais (IEFP, programas de apoio ao emprego, formação profissional), que permitem atenuar o impacto social do desemprego. Já o Barreiro revela uma suscetibilidade de processo moderada, refletindo vulnerabilidade a ciclos de precariedade laboral. A cobertura institucional existe, mas enfrenta dificuldades em assegurar respostas que superem a rotatividade contratual e a integração duradoura no mercado de trabalho.

#### NECESSIDADE DE AJUSTAR OS RÁCIOS DE RECURSOS HUMANOS À ESCALA E À COMPLEXIDADE SOCIAL DE CADA TERRITÓRIO

Este é um indicador de *cobertura de processo* do município. A análise do número de técnicos da área social, bem como dos técnicos afetos ao Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) e ao Rendimento Social de Inserção (RSI), permite aferir diferenças significativas na capacidade de resposta municipal e no grau de pressão exercido sobre os serviços. Quando se observa o número de técnicos por mil habitantes, é possível identificar desigualdades que refletem tanto a dimensão populacional como as estratégias locais de organização dos recursos humanos (RH).

**Quadro 3.** Número de técnicos de ação social, por área descentralizada, por 1.000 habitantes, 2025

Municípios	Nº de técnica área social	Nº de técnicos SAAS	Nº de técnicos RSI	Total da pop. residente	Por 1.000 habitantes
Alenquer	12	6	6	17.215	0,70
Porto	— <sup>*3</sup>	—	—	231.800	—
Moura	8	6	2	7.064	1,13
Barreiro	17	4	13	72.086	0,24

**Fonte:** Fonte primária/ entrevistas

O município de Moura apresenta um total de 8 técnicos da área social (dos quais 6 afetam-se ao SAAS e 2 ao RSI) para uma população de cerca de 7.064 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 1,13 técnicos por 1.000 habitantes. Este valor revela uma elevada cobertura relativa, traduzindo uma capacidade técnica proporcionalmente significativa face à dimensão do território. No entanto, essa maior cobertura ocorre num contexto de alta suscetibilidade (vulnerabilidade local) — marcada por maior incidência de pobreza, desemprego de longa duração e vulnerabilidade habitacional —, o que pode sobrecarregar a resposta, exigindo intervenções mais complexas e personalizadas.

Em Alenquer, com cerca de 17.215 habitantes, existem 12 técnicos da área social (6 SAAS e 6 RSI), o que perfaz 0,70 técnicos por 1.000 habitantes. A cobertura é inferior à de Moura, mas a suscetibilidade (vulnerabilidade local), também, tende a ser menor, dado tratar-se de um território periurbano com dinâmica económica mais diversificada. A proporção equilibrada entre técnicos de SAAS e RSI indica um modelo de intervenção relativamente distribuído entre o acompanhamento social generalista e o acompanhamento de beneficiários de RSI.

O Barreiro, com uma população de cerca de 72.086 habitantes, conta com 17 técnicos da área social (4 no SAAS e 13 no RSI), correspondendo a 0,24 técnicos por

<sup>3</sup> Ainda a aguardar dados do município do Porto.

1.000 habitantes. Este valor é bastante inferior ao dos municípios anteriores, revelando baixa cobertura relativa e elevada suscetibilidade, tendo em conta o contexto urbano denso e a presença de problemáticas sociais complexas (desemprego, precariedade habitacional, famílias monoparentais). A forte concentração de técnicos no RSI indica um maior foco na gestão administrativa do rendimento mínimo, possivelmente em detrimento do acompanhamento social mais abrangente.

No caso do Porto, embora não haja dados diretos, a escala populacional (cerca de 231.800 habitantes) permite antever uma *suscetibilidade* elevada e uma *cobertura* reduzida quando comparada proporcionalmente aos municípios de menor dimensão. A magnitude da população, associada à diversidade e complexidade dos fenómenos de exclusão social, tende a gerar pressão sobre os serviços e a exigir equipas multidisciplinares reforçadas.

Em síntese, a análise comparativa evidencia um padrão inversamente proporcional entre dimensão populacional e cobertura técnica: os municípios menores (como Moura e Alenquer) revelam, proporcionalmente, maior capacidade de cobertura, enquanto os mais populosos (Barreiro e Porto) enfrentam uma maior suscetibilidade, com menor número de técnicos por habitante. É preciso notar que os municípios mais populosos, como são o caso do Barreiro e do Porto, são os municípios que externalizam as competências relativamente ao RSI, daí precisarem de menos recursos humanos. No entanto, a necessidade de ajustar os rácios de recursos humanos à escala e à complexidade social de cada território, de modo a assegurar a eficácia da descentralização e a equidade na prestação dos serviços sociais, é algo que sobressai nas limitações do processo de delegação de competências.

QUANTO MAIS PEQUENO E COM MENOR DENSIDADE POPULACIONAL FOR O MUNICÍPIO, MAIOR A DEPENDÊNCIA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE APOIO SOCIAL (FACE AOS BAIXOS VALORES DE PENSÃO) E MAIOR A IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CORREÇÃO DAS ASSIMETRIAS TERRITORIAIS

Este indicador é de *suscetibilidade de processo* pois mede a exposição do município aos valores de pensão que os munícipes beneficiam. Refere-se aos fatores causais de pobreza existentes ao nível local.

**Quadro 4.** Valor médio das pensões da segurança social por município, 2022

Municípios	Valor médio das pensões da segurança social
Alenquer	6.333€
Porto	7.716€
Moura	4.520€
Barreiro	7.358€

Os valores refletem diferenças estruturais significativas entre territórios. O município de Moura apresenta o valor mais baixo (4.520€ anuais), o que indica maior vulnerabilidade local e económica entre a população reformada. Este valor traduz não apenas rendimentos mais baixos em idade ativa, mas, também, carreiras contributivas mais curtas ou descontinuadas, associadas a contextos laborais mais precários e a economias locais menos dinâmicas. Em contraste, o Porto regista o valor mais elevado (7.716€), revelando menor *suscetibilidade* e uma estrutura económica mais diversificada e formal, com maior peso de empregos qualificados e estáveis. Barreiro (7.358€) situa-se próximo desse patamar, beneficiando ainda da proximidade metropolitana a Lisboa e de trajetórias contributivas mais longas. Alenquer apresenta um valor intermédio (6.333€), mas, em termos relativos, a

diferença para Moura é significativa (cerca de +40%), sinalizando disparidades territoriais persistentes no acesso a rendimentos em idade de reforma.

Assim, os resultados sugerem uma *suscetibilidade de processo* acrescida nos territórios do interior e de menor densidade, como Moura, onde o valor médio das pensões é insuficiente para fazer face ao custo de vida e onde a pobreza na velhice tende a ser mais expressiva.

Em termos de cobertura, os valores médios permitem inferir o nível de eficácia redistributiva do sistema de proteção social. Porto e Barreiro apresentam valores que indicam maior cobertura efetiva, ou seja, uma rede contributiva e institucional mais consolidada. A maior densidade populacional e o número mais elevado de beneficiários com carreiras contributivas regulares e estáveis aumentam a capacidade do sistema de gerar pensões médias mais altas. Nos municípios de menor dimensão, como Moura e Alenquer, observa-se cobertura limitada, tanto pelo menor número de contribuintes ativos como pela fragilidade do tecido económico. No caso de Moura, o valor médio das pensões sugere que a proteção social não compensa adequadamente as desigualdades estruturais, exigindo políticas complementares de apoio à população idosa (apoios sociais locais, comparticipações habitacionais, etc.).

A diferença de cerca de 3.200€ entre Porto e Moura é particularmente expressiva e evidencia uma clivagem territorial na capacidade redistributiva do sistema de segurança social, o que reforça a importância das políticas de ação social municipal como mecanismos compensatórios.

A leitura conjunta deste indicador com os resultados da análise qualitativa sugere que a baixa cobertura e os baixos valores das pensões em municípios como Moura e, em menor grau, Alenquer, reforçam a pressão sobre a capacidade local de atuação. O montante insuficiente das pensões traduz-se em maior procura por prestações de carácter eventual, nomeadamente no pagamento de rendas, medicamentos e despesas básicas, exigindo uma resposta mais frequente dos serviços de atendimento social. A proximidade institucional dos municípios permite

uma intervenção mais direta, mas também expõe as fragilidades estruturais de territórios com menor capacidade orçamental e recursos humanos mais limitados.

Nos municípios de maior dimensão, como Porto e Barreiro, o nível mais elevado das pensões contribui para reduzir a *suscetibilidade* e estabilizar a rede de proteção formal, embora se mantenham bolsas de vulnerabilidade associadas à desigualdade intraurbana e ao custo de vida elevado. Em síntese, o valor médio das pensões funciona como um indicador indireto da pressão social local: quanto mais pequeno e com menor densidade populacional for o município, maior a dependência das políticas municipais de apoio social e maior a importância da descentralização como instrumento de correção das assimetrias territoriais.

#### A COBERTURA DESIGUAL EVIDENCIA A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE RECRUTAMENTO TERRITORIALMENTE DIFERENCIADAS, REFORÇO DE INCENTIVOS À FIXAÇÃO DE PROFISSIONAIS E INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS SOCIAIS E DE SAÚDE

Este indicador é de *cobertura de processo* pois mede a capacidade de resposta do município na área da saúde. Refere-se a fatores de atuação local na área social. Evidencia diferenças estruturais significativas entre municípios, refletindo desigualdades territoriais no acesso a cuidados de saúde primários e especializados.

**Quadro 5.** Número de médicos e enfermeiras por 1.000 habitantes a nível concelhio, 2025

Municípios	Médicas/os por 1.000 habitantes	Enfermeiras/os por 1.000 habitantes
Alenquer	1,7	4,4
Porto	22	13,2
Moura	1,7	6,2
Barreiro	3,5	8,8

Fonte: INE (2024)

O município do Porto apresenta uma elevada *cobertura*, dado o número muito superior de profissionais de saúde (22 médicos e 13,2 enfermeiros por 1.000 habitantes), o que traduz uma forte capacidade instalada do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e uma elevada densidade de serviços públicos e privados de saúde. Alenquer e Moura revelam menor *cobertura*, com apenas 1,7 médicos/1.000 habitantes, valor que limita a capacidade de resposta do sistema local de saúde. Embora Moura apresente ligeiramente mais enfermeiros (6,2 vs. 4,4), ambos os municípios enfrentam constrangimentos de cobertura, sobretudo em territórios rurais e dispersos.

Barreiro, embora mais próximo da área metropolitana de Lisboa, apresenta níveis intermédios (3,5 médicos e 8,8 enfermeiros por 1.000 habitantes), evidenciando uma *cobertura* moderada. A sua estrutura urbana permite melhor acesso, mas a pressão demográfica e social ainda limita a resposta.

A cobertura reflete a capacidade dos serviços de saúde em alcançar toda a população com recursos adequados. Porto apresenta uma cobertura elevada, refletindo não só a quantidade de profissionais, mas também a diversificação dos serviços hospitalares e de proximidade. Barreiro evidencia uma cobertura média, associada à existência de unidades de saúde familiar e centros de saúde urbanos, mas ainda aquém da média metropolitana. Moura e Alenquer têm uma cobertura

reduzida, particularmente na componente médica, o que implica maior dependência de deslocações e tempos de espera. Estas limitações impactam diretamente a equidade no acesso, aumentando a vulnerabilidade local. O indicador demonstra uma forte polarização entre o Porto e os municípios de menor densidade populacional (Moura e Alenquer), onde a falta de médicos e enfermeiros diminui a *cobertura* das populações mais idosas e economicamente vulneráveis.

A cobertura desigual evidencia a necessidade de políticas de recrutamento territorialmente diferenciadas, reforço de incentivos à fixação de profissionais e integração entre políticas sociais e de saúde — condição essencial para garantir a eficácia da descentralização em contextos de maior fragilidade social.

#### DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIAIS NA RESPOSTA SOCIAL LOCAL ENTRE OS MUNICÍPIOS MAIS PEQUENOS E OS MAIORES

A comparação entre municípios quanto à rede de creches e Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) evidencia desigualdades relevantes na capacidade de resposta social e na relação entre procura potencial e oferta existente. Estes equipamentos constituem indicadores fundamentais da *cobertura de resultado*, refletindo a densidade e a diversificação das respostas sociais num território.

**Quadro 6.** Número de creches e ERPI por nº de utentes nos municípios, 2025

Municípios	Creche	Nº de Utentes	ERPI	Nº de utentes
Alenquer	8	399	9	416
Porto	80	3.052	62	1.665
Moura	3	195	6	304
Barreiro	25	1.226	11	292

A análise comparativa entre municípios revela diferenças expressivas na disponibilidade de recursos e serviços sociais, refletindo padrões distintos de vulnerabilidade e capacidade de resposta local. Municípios de maior dimensão e densidade populacional, como o Porto e o Barreiro, evidenciam uma maior concentração de equipamentos e profissionais, mas também uma maior heterogeneidade territorial e social, com áreas internas marcadas por contrastes significativos entre freguesias centrais e periféricas. Essa variação intramunicipal sugere que a escala municipal, embora útil para a leitura agregada das dinâmicas sociais, tende a ocultar desigualdades internas relevantes, especialmente em contextos urbanos mais complexos.

Nos municípios de menor dimensão, como Alenquer e Moura, a menor densidade de técnicos e de equipamentos sociais aponta para fragilidades estruturais na cobertura dos serviços e uma maior suscetibilidade territorial face a fenómenos de isolamento, envelhecimento e pobreza persistente. Estes territórios apresentam uma oferta social mais limitada e dependente de redes institucionais reduzidas, o que condiciona a capacidade de resposta e a equidade territorial.

Por exemplo, o Porto destaca-se claramente pelo volume de equipamentos e utentes, com 80 creches (3.052 utentes) e 62 ERPI (1.665 utentes). Tal expressa uma rede consolidada e diversificada de respostas sociais, proporcional à dimensão populacional e à concentração urbana do município. Contudo, a elevada densidade populacional e o envelhecimento demográfico colocam desafios adicionais de gestão e qualidade da resposta, podendo a cobertura, embora numericamente elevada, não ser suficiente para as necessidades locais — particularmente em freguesias centrais e com maior pressão habitacional. O Barreiro apresenta uma rede social intermédia, com 25 creches (1.226 utentes) e 11 ERPI (292 utentes). Apesar de uma boa cobertura relativa face à sua população, o município enfrenta desigualdades internas entre zonas mais urbanizadas e áreas residenciais periféricas, o que sugere assimetrias na acessibilidade aos serviços. Em Alenquer, a rede é mais limitada, com

8 creches (399 utentes) e 9 ERPI (416 utentes), ajustando-se à menor dimensão populacional e à estrutura mais dispersa do território. A *cobertura* revela-se equilibrada e adequada às necessidades locais, ainda que a dispersão geográfica do concelho possa gerar constrangimentos de acesso em freguesias mais rurais. Moura é o município com menor capacidade instalada, contando com 3 creches (195 utentes) e 6 ERPI (304 utentes). Este número reduzido de equipamentos traduz uma cobertura institucional mais frágil, associada a um território de elevada suscetibilidade socioeconómica e envelhecimento populacional acentuado. A escassez de respostas formais obriga frequentemente a recorrer a redes familiares informais ou a instituições do terceiro setor com recursos limitados.

A leitura conjunta das dimensões de cobertura e suscetibilidade revela que os territórios mais vulneráveis — como Moura — apresentam, também, menor densidade de respostas sociais, reforçando o ciclo de desigualdade territorial. Pelo contrário, os municípios com maior capacidade institucional e económica — como o Porto — conseguem assegurar uma rede de equipamentos mais robusta, ainda que com desigualdades internas marcadas entre áreas centrais e periféricas. O Barreiro e Alenquer situam-se entre estes dois extremos: o primeiro enfrenta desafios ligados à pressão urbana e à capacidade de resposta a grupos vulneráveis (crianças e idosos), enquanto o segundo mantém uma cobertura proporcional à sua menor escala e vulnerabilidade reduzida.

Em síntese, as variações observadas reforçam a importância de uma leitura multinível da pobreza e da ação social, articulando escalas municipal e inframunicipal. Apenas essa abordagem permite captar plenamente a complexidade das desigualdades territoriais e orientar políticas públicas ajustadas à diversidade interna dos territórios.

## CONCLUSÃO

### DESAFIOS DE SUSCETIBILIDADE E COBERTURA NO PLANO LOCAL: EVIDÊNCIAS DOS QUATRO MUNICÍPIOS

O presente mapeamento evidenciou a existência de um conjunto relevante de indicadores disponíveis a nível municipal, permitindo analisar aspetos críticos da suscetibilidade socioeconómica (vulnerabilidade local) e da cobertura institucional (capacidade local de atuação). A análise comparativa dos quatro municípios revela dinâmicas distintas em relação às duas dimensões em foco. A *suscetibilidade*, entendida como a vulnerabilidade dos territórios face a crises sociais e económicas, traduzindo as suas debilidades estruturais internas (Carmo, Pinto e Ferrão, 2025), contrasta com a *cobertura*, entendida como a capacidade institucional de dar respostas abrangentes e territorialmente inclusivas, capazes de mitigar a vulnerabilidade local.

O município de Moura surge como o caso mais crítico, combinando elevada incidência de pobreza, forte dependência do RSI, níveis elevados de suscetibilidade, particularmente, no número de pessoas sem-abrigo, desemprego de longa duração e rendimentos médio e mediano baixos, assim como os valores médios de pensão (substancialmente inferior à média nacional). Apesar de apresentar a maior cobertura técnica relativa, a intensidade das vulnerabilidades locais supera largamente a capacidade de resposta, resultando num território estruturalmente fragilizado. O município do Porto apresenta uma *suscetibilidade* elevada, expressa, sobretudo, no número de pessoas sem-abrigo, em desemprego conjuntural e agregados monoparentais. Contudo, enquadrado numa realidade urbana complexa e heterogénea, ou seja, a sua dimensão populacional e maior diversidade económica atenuam parcialmente o impacto relativo destes fenómenos. E é corrigido por uma menor suscetibilidade no que toca a pensões médias mais elevadas e rendimentos médios e medianos elevados. Em termos de *cobertura de processo*, o município

distingue-se por níveis muito superiores de técnicos da área social, médicos e enfermeiros por 1.000 habitantes, que traduzem uma capacidade institucional robusta e uma rede de proteção social consolidada. Ainda assim, a magnitude dos problemas sociais coloca pressão sobre os mecanismos de acompanhamento e dificulta a intervenção individualizada. Acresce que, neste município, a escala municipal tende a ocultar desigualdades internas significativas entre freguesias mais centrais e periféricas — desigualdades que só uma leitura inframunicipal permite captar, sobretudo em contextos de forte heterogeneidade urbana.

O município do Barreiro ocupa uma posição intermédia. Em termos de cobertura, o município evidencia um número relativamente elevado de técnicos sociais e profissionais de saúde por habitante, o que reforça a sua cobertura de processo, mas que apresenta algumas falhas a nível da cobertura de resultado, com elevados níveis de beneficiários de RSI e beneficiários de tarifa social de energia. No entanto, o valor médio das pensões, ainda que superior ao de Moura, permanece inferior ao de grandes centros urbanos, refletindo uma classe média vulnerável e riscos de persistência da dependência de apoios sociais. O município tem reforçado a sua intervenção social, mas as respostas permanecem insuficientes para travar a tendência de ligeira subida no número de beneficiários, sinal de uma vulnerabilidade que poderá acentuar-se no futuro. Tal como o Porto, as diferenças internas entre freguesias mais centrais e as zonas habitacionais periféricas apontam para assimetrias territoriais que a escala municipal, por si só, tende a disfarçar. Já Alenquer distingue-se por uma baixa *suscetibilidade* com uma quase inexistência de pessoas sem-abrigo e uma baixa cobertura por uma reduzida incidência de beneficiários de RSI. Ainda que o número de técnicos sociais por habitante seja mais modesto, a proporcionalidade entre necessidades e recursos assegura um equilíbrio funcional entre procura e resposta. O nível médio de pensões mais próximo da média nacional confirma esta estabilidade, reforçando a ideia de um sistema local com baixa vulnerabilidade e cobertura adequada. A cobertura institucional acompanha esta

menor pressão social, revelando-se proporcional e eficaz, uma vez que consegue responder às necessidades sem sobressaltos significativos.

Em síntese, os quatro municípios ilustram diferentes combinações entre suscetibilidade e cobertura. A maior diferença revelada neste estudo é na divisão entre territórios do interior do país e de menor densidade e territórios situados a litoral e com maior densidade populacional. Os territórios pertencentes às áreas metropolitanas ou que lhe são próximos revelam um maior equilíbrio nas dimensões de suscetibilidade e cobertura. Assim, a articulação entre suscetibilidade e cobertura revela-se, assim, fundamental para avaliar a eficácia da descentralização e para orientar políticas sociais ajustadas às especificidades locais.

Ainda assim, permanece evidente a necessidade de colmatar lacunas estatísticas, sobretudo no que diz respeito a dados que permanecem disponíveis apenas em níveis agregados (NUTS I ou II), nomeadamente, referentes a indicadores de resultado. Algo que merece uma reflexão em dois pontos. Primeiro ponto, é a necessidade da existência de dados que meçam a pobreza do ponto de vista mais estrutural. A matriz de Indicadores existentes (em anexo – tabela 9) mostra precisamente essa lacuna estatística, a ausência de indicadores de resultado, sobretudo, ao nível da suscetibilidade dos territórios. Segundo ponto, o dado dos beneficiários de RSI refere-se a uma pequena percentagem das pessoas em situação de pobreza. Do ponto de vista da ação municipal, é relevante o conhecimento detalhado sobre as situações existenciais a que está associada a elegibilidade para efeitos de RSI. Por exemplo, a estrutura etária dos beneficiários de RSI permite situar melhor a relevância existencial do nível das pensões ou do desemprego, da precariedade ou de baixos rendimentos do trabalho. A recolha e disponibilização de dados ao nível municipal é essencial para captar desigualdades territoriais e identificar, de forma mais precisa, as populações em situação de vulnerabilidade local. Só assim será possível apoiar políticas públicas mais eficazes e ajustadas às realidades locais. Acresce a necessidade de criação de novos indicadores, em

particular na área da capacidade institucional e da densidade das respostas sociais, de modo a reforçar a monitorização e o planeamento das políticas sociais locais.

## BIBLIOGRAFIA

- Afonso, João (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
- Carmo, Renato M.; Hugo Pinto; e João Ferrão (2025). Socio-Spatial Vulnerabilities, Peripheralization and Post-Crises Resilience: Lessons From the Portuguese Case. *Sociologia Ruralis*. 65(4)
- Ferrão, João; Hugo Pinto; José C. Caldas; e Renato M. do Carmo (2023). Vulnerabilidades Territoriais, Pandemia e Emprego: Uma Análise Exploratória de Perfis Socioeconómicos Municipais e Impactos da COVID-19 em Portugal. *Revista Portuguesa de estudos regionais*. 63. 161-182
- Oliveira, PollyAnna S. (2021). "Famílias monoparentais e feminização da pobreza no brasil: Estudo à luz da Capabilities Approach como Plataforma de Cidadania e Proteção Social". Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba
- Rodrigues, Eduardo V.; Florbela Samagai; Hélder Ferreira; Maria M. Mendes; e Susana Januário (1999). A Pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*. 09. 63-101
- Rodrigues, Naytiara; e Rebeca Machado (2024). Famílias monoparentais femininas: repercussões do abandono paterno e transmissões de representações maternas aos filhos. *A Mosaico: Estudos em Psicologia*. 12(1). 212-22

## ANEXO I

	SUSCETIBILIDADES (VULNERABILIDADES LOCAIS)	COBERTURA (CAPACIDADES LOCAIS DE ATUAÇÃO)
	Fatores causais de pobreza existentes ao nível local (indicadores de processos causais locais)	Fatores facilitadores da atuação local na área social (meios materiais e humanos e recursos institucionais)
INDICADORES DE PROCESSO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desemprego registado no município</li> <li>Nº de agregados monoparentais (INE)</li> <li>Rendimento médio e mediano mensal no município</li> <li>Valor médio anual das pensões da Segurança Social</li> <li>Nº de pessoas em situação de sem-abrigo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Médicos e enfermeiros por mil habitantes</li> <li>Nº de técnicos superiores na área social</li> <li>Municípios com acordos SAAS e Municípios com protocolo RSI</li> <li>Nº de técnicos de ação social por 1000 habitantes vulneráveis</li> <li>Rubrica orçamental municipal por via da descentralização de competências afeto à área social</li> </ul>
	<p><b>A propor:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incidência dos trabalhadores por conta de outrem que têm contratos de trabalho não permanente</li> <li>População que concluiu escolaridade de ensino básico</li> <li>Proporção de trabalhadores que recebem o SMN</li> <li>Coeficiente de Gini do rendimento líquido declarado por sujeito passivo</li> <li>Rácio entre o quantil 1 e quantil 4 do rendimento bruto declarado</li> </ul>	<p><b>A propor:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nº de pessoas a requerer habitação social</li> </ul>

## INDICADORES DE RESULTADO

Situações de pobreza e exclusão, determinados (também) por fatores processuais que atuam ao nível local

### A propor:

- Taxa de risco de pobreza e exclusão social
- Rendimento bruto declarado no quantil mais baixo

Efeitos da atuação das políticas sociais do município na pobreza no município

- Taxa de cobertura e utilização da Creche e ERPI
- Rácio (entre o nº de beneficiários de RSI e a pop. Residente)
- Nº de beneficiário de RSI
- Nº de pessoas abrangidos por tarifa social (água e energia)

### A propor:

- Cobertura das respostas alimentares