

CENTRALISMO

TODOS OS
CAMINHOS VÃO
DAR A LISBOA



+Liberdade



JULIANO VENTURA | ANDRÉ PINÇÃO LUCAS

21 DE NOVEMBRO DE 2024

O centralismo, enraizado em Portugal há séculos, tem moldado profundamente o desenvolvimento do país, concentrando poder e recursos em Lisboa e marginalizando as outras regiões. Este estudo, para além de evidenciar, através de números e recurso a outros estudos, que Portugal é um país excessivamente centralista, explora as consequências deste centralismo, como o distanciamento entre decisores políticos e a população local, o atraso económico das outras regiões, a ineficiência na gestão pública, a corrupção ou a limitada participação pública. A descentralização, como alternativa, é apresentada como uma solução para promover um desenvolvimento do país de forma transversal, potenciando os recursos de todo o país e potenciando uma maior autonomia local e regional, adaptando as políticas às necessidades de cada geografia, embora seja um processo de difícil implementação, que enfrenta muita resistência por parte dos poderes instalados.

Índice

1. O que é o centralismo, a descentralização e a regionalização?	4
2. Somos um país centralista?	6
3. Quais são as consequências do centralismo?	13
4. Os centros de decisão são sempre beneficiados pelo centralismo?	24
5. De que forma se deve descentralizar?	27
6. Quais são os obstáculos à descentralização?	31
7. Conclusão	33
Sobre os autores.....	35

1. O que é o centralismo, a descentralização e a regionalização?

O **centralismo** é um tema antigo e recorrente no debate político e social em Portugal, apesar de raramente a discussão se

traduzir em medidas concretas. O **centralismo** refere-se à **concentração excessiva de poder político, económico e administrativo numa determinada região ou cidade**, geralmente a capital e os municípios envolventes¹. No caso português, referimo-nos sobretudo a Lisboa e à sua área metropolitana. Traduz-se numa desigualdade regional, onde as regiões ou cidades mais próximas dos poderes de decisão concentram a maioria dos recursos e investimentos, enquanto as regiões menos desenvolvidas e mais afastadas do centro político ficam marginalizadas.

¹ J. Cadima Ribeiro (2023), "Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento". ([link](#))

Para combater o centralismo, procura-se habitualmente desenvolver medidas que promovam a descentralização. A **descentralização** consiste na transferência de competências e recursos do poder central para os níveis de governo local (municípios) ou regional (regiões) e visa aumentar a autonomia das entidades subnacionais, aproximando as decisões dos cidadãos e promovendo uma gestão mais eficiente dos serviços públicos.

Por outro lado, a discussão sobre a necessidade de descentralização está também muitas vezes associada à regionalização, ainda que a primeira não implique necessariamente a

segunda. A **regionalização** envolve a divisão de um país em regiões geográficas com características comuns, dotando-as de maior autonomia política e administrativa. Enquanto a regionalização consiste na criação de novas entidades territoriais, a descentralização pode não o fazer, já que se refere sobretudo à transferência de poder para entidades já existentes².

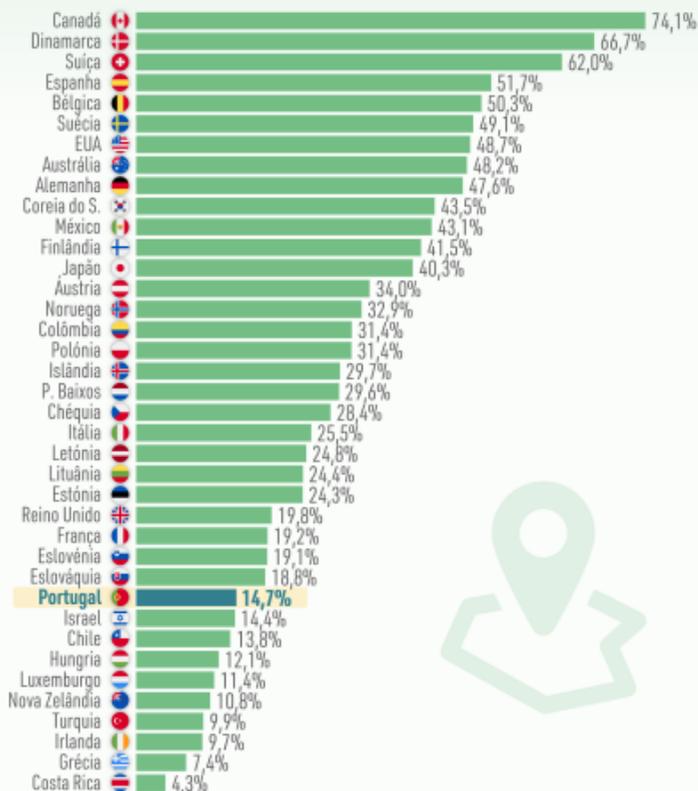
² Teresa Sá Marques, "Regionalização e descentralização" (Associação Portuguesa de Geógrafos). ([link](#))

2. Somos um país centralista?

A forma mais comum de medir o grau de centralismo de um país é analisar a parcela da despesa pública destinada a níveis de governo subnacionais (regiões e municípios). Quanto menor essa parcela, maior a concentração de poder e recursos no governo central, indicando um maior nível de centralismo.

Portugal destaca-se como sendo **um dos países mais centralistas na OCDE**, sendo que **apenas 15% da despesa pública é realizada ao nível local ou regional**, como podemos observar no quadro ao lado. Este valor inclui a despesa

Despesa pública da administração local e regional, nos países da OCDE em 2022 (% da despesa total)



das duas regiões autónomas – se considerássemos apenas Portugal continental, o valor da despesa pública gerida ao nível subnacional seria ainda mais baixo. Grande parte dos países do leste europeu, que apresentam menor dimensão territorial ou populacional do que Portugal, são mais descentralizados. Ou seja, a justificação de que Portugal é um país pequeno e de que não há necessidade de descentralizar o processo de decisão não parece ser coerente com a experiência de outros países. A Suíça, outro país de pequena dimensão, é um bom exemplo dessa incongruência, uma vez que 62% da sua despesa se efetua ao nível local ou regional.

O centralismo também fica bem patente ao analisarmos a **localização das entidades públicas da Administração Central** (excluindo

estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário, e tribunais). Examinando os dados do Sistema de Informação e Organização do Estado, à data de novembro de 2024, **94% dessas entidades estavam localizadas no distrito de Lisboa**, sendo que fora do distrito da capital há apenas 14 entidades públicas da Administração Central. Os organismos que tomam as decisões públicas mais relevantes no País e que afetam todo o território nacional estão quase exclusivamente localizados em Lisboa.

Olhando agora para as compras das Administrações Públicas nas regiões NUTS II (regiões sem autonomia administrativa, exceto as regiões autónomas da Madeira e dos Açores), facilmente se encontram mais dados objetivos de que Portugal é um país demasiado centralista. Em 2016 (infelizmente não temos

dados mais recentes, mas a realidade não terá alterado drasticamente), **cerca de metade (49%) do valor das compras das Administrações Públicas (Central e Local) era realizada por entidades localizadas na Área Metropolitana de Lisboa**. Se nos focarmos apenas na Administração Central, a percentagem sobe para 64%. Consequentemente, **a Área Metropolitana de Lisboa é a região com maior dependência das compras da Administração Pública**, ou seja, é, por larga margem, a região onde as vendas das empresas fornecedoras a entidades públicas mais pesa do PIB regional (3,2% vs. 1,2% nas outras regiões)³. A Área Metropolitana de Lisboa

beneficia, de facto, de uma parcela desproporcionalmente grande das compras da Administração Pública (muito superior ao seu peso económico e populacional), em prejuízo das outras regiões do País.

A forma como se distribui a despesa em serviços públicos também nos ajuda a perceber o quão centralista Portugal é, sendo a educação um bom exemplo disso mesmo. Em Portugal, **81% do total de fundos públicos destinados à educação estão ao dispor do poder central**, 7% ao dispor das instituições regionais e 13% ao dispor das instituições locais, tal como podemos observar no quadro da página seguinte. Em

³ Associação Comercial do Porto e Universidade do Minho, "Assimetrias e Convergência Regional: Implicações para a Descentralização e Desconcentração do Estado em Portugal". ([link](#))

Distribuição do total de fundos públicos destinados à educação*, por nível governamental, em Portugal e em média na OCDE em 2021 (%)



* Ensino básico e secundário.
Fonte: OCDE ► [maifactos.pt](https://www.oecd.org/maifactos/pt)

comparação, na OCDE, em média, o poder central fica-se pelos 43%, sendo 16% a nível regional e 41% a nível local. Estes números vão ao encontro de dados mais antigos da OCDE (2017), que mostravam que, em Portugal, mais de 75% (vs. pouco mais de 20% em média na OCDE) das decisões relativas às escolas secundárias públicas eram tomadas a nível central e apenas cerca de 15% (vs. mais de 30% em média na OCDE) ao nível das próprias escolas. As tomadas de decisão são muito centralizadas e as escolas acabam por ter pouca autonomia face ao poder central.

O centralismo também se revelou uma vez mais aquando da criação da estrutura para a gestão e implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Em 2021, o

Governo autorizou a contratação excecional de 1.295 funcionários para a gestão do PRR, sendo que, destes, 82% foram integrados em estruturas centralizadas com sede em Lisboa⁴, tal como podemos observar no próximo quadro. Apenas 233 dos novos empregos foram destinados a funções fora da capital. Lisboa emprega 14% da população portuguesa empregada total, mas fica com uma fatia muito maior dos empregos relacionados com o PRR. Os ministérios do Trabalho, da Justiça, da Saúde e do Ambiente são alguns dos que concentram mais empregos para execução dos projetos da “bazuca” europeia. A este respeito, o Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) aprovou

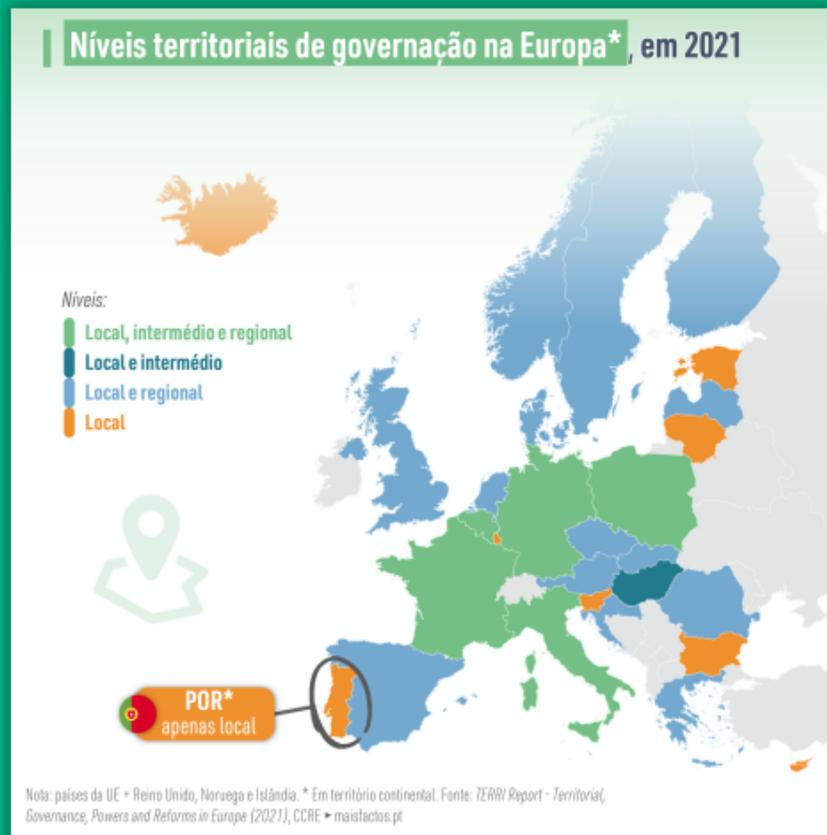
⁴ Jornal de Notícias (19/12/2021). ([link](#))



nessa altura uma resolução (aprovada pelos presidentes de câmara, sem votos contra) onde referia que **"o PRR reflete uma visão centralista e centralizadora, tendo arredado os municípios da sua gestão e das prioridades de intervenção"**⁵.

Não sendo necessariamente uma prova de que Portugal é um país centralista, mas, pelo menos, de que o modelo territorial de governação em Portugal é atípico na Europa, é o facto de não termos um nível de governação regional no território continental, mas apenas local. A Constituição de 1976 prevê a possibilidade de criar regiões autónomas, mas, em 1998, **o referendo à regionalização foi chumbado nas urnas pelos**

⁵ Poder Local (24/03/2023). ([link](#))



portugueses – 64% dos votos foram contra⁶.

Esta é uma realidade pouco comum na União Europeia (UE), uma vez que **a maioria dos países tem níveis territoriais de governação regional e local**, tal como podemos observar no quadro da página anterior. Em muitos casos, apresentam também um nível intermédio, entre o nível regional e o nível local. A Bélgica, por exemplo, tem uma população ligeiramente superior à portuguesa e uma dimensão territorial inferior, mas apresenta três níveis territoriais de governação.

⁶ RTP Arquivos, "Resultados do referendo à regionalização". ([link](#))

3. Quais são as consequências do centralismo?

Esta excessiva concentração de competências e da tomada de decisão tem consequências económicas e sociais. Uma dessas consequências é a ineficiência na alocação de recursos. **Os decisores encontram-se longe do objeto da decisão, desconhecendo as especificidades locais e as consequências**

das decisões tomadas, contribuindo para que as necessidades locais sejam muitas vezes negligenciadas. Nesse sentido, assiste-se a uma má distribuição de recursos e a investimentos em projetos ou áreas que não são os mais indicados tendo em conta as especificidades nessas regiões⁷. Imagine uma pequena cidade que recebe um investimento do Estado central para a construção de um museu de arte antiga. Para quem toma a decisão pode parecer que faz sentido esse investimento para estimular o turismo na cidade e para aumentar a oferta cultural aos seus habitantes. No entanto, o que os habitantes daquela cidade consideram prioritário seria uma renovação da sua escola

⁷ Marta Melo (2022), "O Processo de Descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos Municípios" (Universidade do Minho). [\(link\)](#)

pública, que se encontra bastante degradada e que traria benefícios imediatos às crianças e comunidade envolvente. O museu não lhes traz a mesma utilidade marginal do que a renovação da escola. Se a decisão de onde investir aquele dinheiro fosse a nível local, o conhecimento sobre as necessidades locais seria maior e provavelmente a escolha iria ser diferente.

Há também a tentação de aplicar políticas públicas padronizadas em todo o país. No entanto, regiões diferentes têm realidades diferentes e precisam de políticas distintas. Normalmente, essas decisões estão adaptadas às especificidades de onde o poder se concentra, obrigando a que o resto do país se submeta a políticas que não dão resposta aos desafios locais. Em Portugal, aplicam-se muitas políticas padronizadas (a fiscalidade, a legislação laboral,

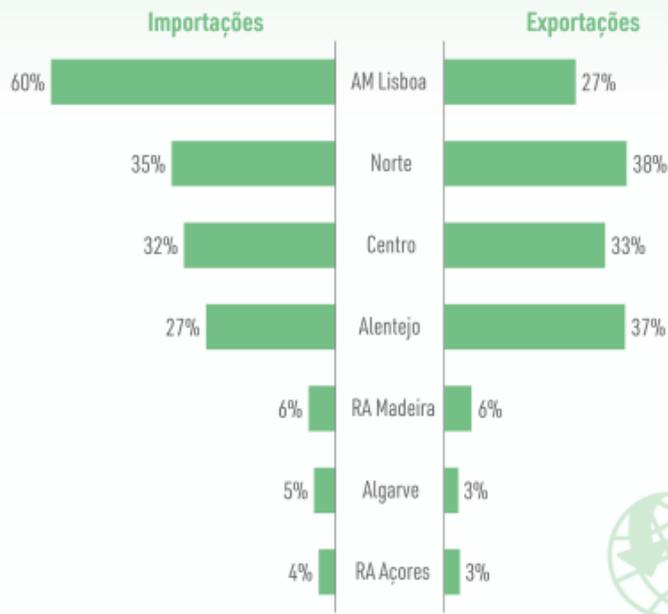
o salário mínimo, as políticas de educação e todas as outras políticas económicas aplicam-se de igual modo em Lisboa e na Guarda ou Vila Real), mesmo que seja notório que as regiões e as suas populações são muito diferentes. É fácil de perceber estas diferenças quando olhamos para as exportações e importações de bens em percentagem do PIB das regiões NUTS II portuguesas (quadro da página seguinte). A Área Metropolitana de Lisboa tem um peso das importações de bens na sua economia (60% do PIB) muito superior ao das restantes regiões portuguesas, mas em termos de exportações o peso é superior no Norte, Centro e Alentejo. Enquanto Norte, Centro e Alentejo têm uma estrutura produtiva mais virada para a exportação de bens, Lisboa tem uma estrutura produtiva mais virada para o consumo interno e

turismo. Medidas que estimulam o consumo interno e o turismo, como a redução do IVA na restauração, tendem a favorecer mais as regiões cuja economia se baseia nesses setores. Por outro lado, políticas que afetam a capacidade de um país competir no mercado internacional tendem a impactar mais as regiões com forte dependência do comércio exterior⁸.

Se existe uma enorme dificuldade em conhecer a realidade local por parte dos sistemas centralizados, muito mais difícil é acompanhar e entender as mudanças que vão ocorrendo a nível local. **Os sistemas centralizados tendem a ser mais rígidos e**

⁸ Carlos Guimarães Pinto (artigo no Observador, 2018). ([link](#))

Importações e exportações de bens em percentagem do PIB nas regiões NUTS II portuguesas em 2022 (%)



Fonte: Eurostat e INE ► [maisfactos.pt](#)



menos adaptáveis às mudanças, dificultando a resposta a novas especificidades e desafios.

Por outro lado, há também menos incentivos à tomada das melhores decisões. Estando os decisores políticos tão longe das regiões onde as suas medidas têm impacto, sentem menos pressão para que essas decisões sejam de facto as melhores e para que gerem os melhores resultados possíveis. Os votos dessas populações mais pequenas são insuficientes para mudar a orientação das decisões políticas centrais e têm reduzida massa crítica para ecoar as suas críticas a nível nacional.

A centralização contribui também para uma maior dificuldade em responder atempadamente aos problemas locais. A burocracia e a distância entre o centro de decisão e a periferia podem dificultar a resposta rápida e eficaz aos

problemas específicos de cada região. É fácil encontrar exemplos. Quando ocorre uma tragédia local de grande dimensão, como um grande incêndio que destrói várias habitações e empresas, os apoios públicos demoram bastante tempo a chegar aos lesados.

A concentração de poder em poucas mãos pode também aumentar o risco de corrupção e desvio de recursos. A centralização cria oportunidades para que indivíduos ou grupos influentes se beneficiem de forma indevida, através de contratos superfaturados, nepotismo, favoritismo e outras práticas corruptas, uma vez que, quanto maiores são as organizações, mais complicado se torna escrutiná-las. Pequenos

“desvios” são mais fáceis de esconder em organizações grandes e distantes⁹.

Todas as consequências acima mencionadas contribuem para uma diminuição da participação política das populações longe dos centros de decisão¹⁰. **A centralização transmite a ideia de que as decisões são tomadas por uma elite distante, diminuindo a participação dos cidadãos**¹¹. Em Portugal, **a taxa de abstenção é superior fora dos grandes centros urbanos**, sendo mais baixa em Lisboa, Porto e Braga (quadro da página seguinte). O próprio sistema eleitoral fomenta o centralismo, uma vez que a percentagem de votos “desperdiçados” nas

eleições legislativas é muito inferior no círculo eleitoral de Lisboa face aos restantes círculos, especialmente os do interior do País. A inexistência de um círculo de compensação ou de outros instrumentos eleitorais que equiparem melhor a utilidade dos votos dos eleitores de todo o País faz com que os votos em partidos de menor dimensão sejam, quase sempre, votos desperdiçados nos círculos eleitorais menos populosos.

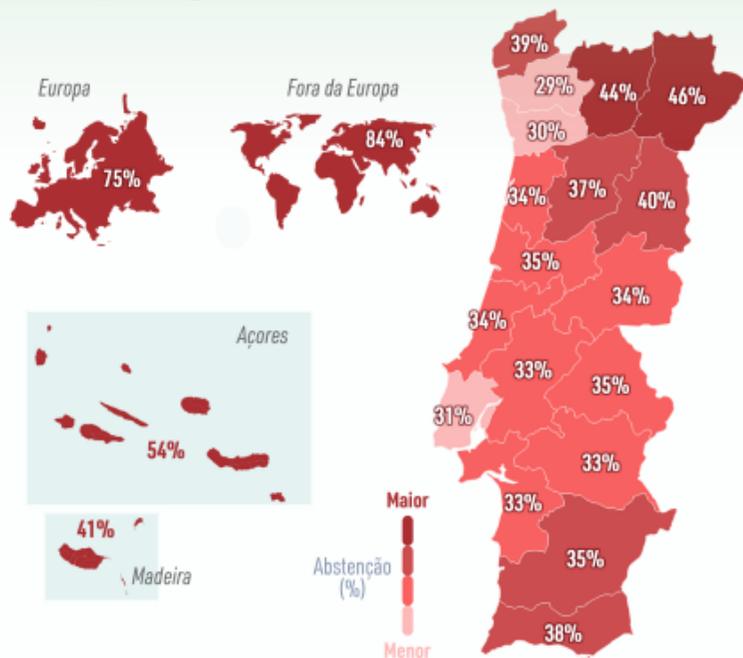
O centralismo contribui também para a absorção de talento por parte dos centros de decisão. Olhando para a capacidade de atrair talento, especialmente diplomados, há enormes

⁹ ACEC (2021), “Estudos do centralismo”. ([link](#))

¹⁰ Marta Melo (2022), “O Processo de Descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos Municípios” (Universidade do Minho). ([link](#))

¹¹ Sarah Flèche, “The Welfare Consequences of Centralization: Evidence from a Quasi-Natural Experiment in Switzerland”. *The Review of Economics and Statistics* 2021; 103 (4): 621–635. ([link](#))

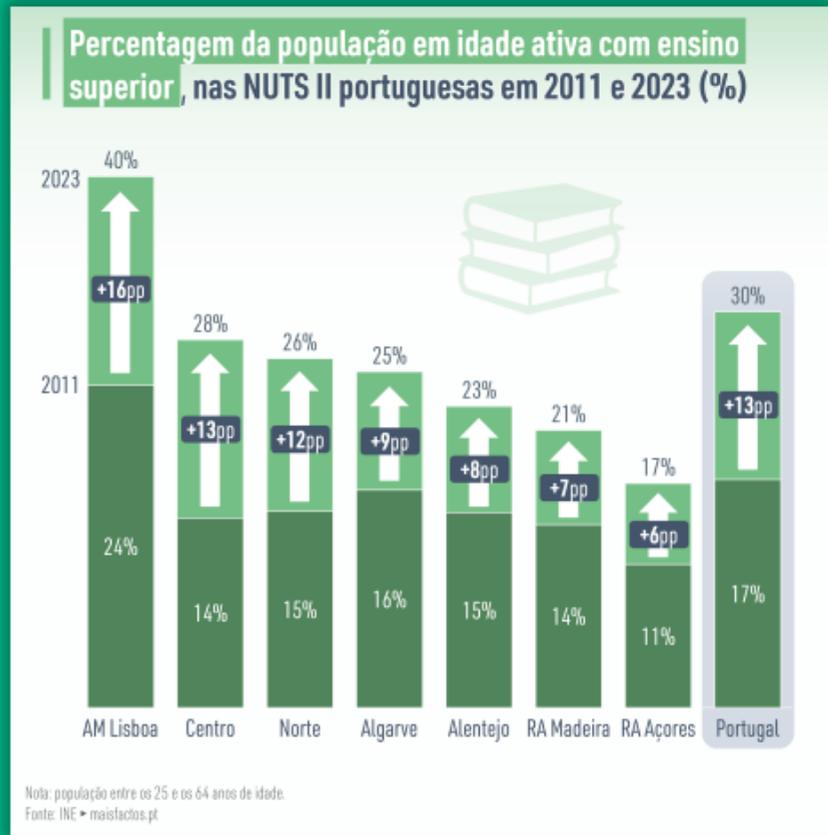
Taxa de abstenção por círculo eleitoral, nas eleições legislativas de 2024 (%)



Nota: valores arredondados, pelo que podem ser apresentadas as mesmas percentagens e os círculos eleitorais estarem classificados de forma diferente. Fonte: CNE ► maisfactos.pt

discrepâncias entre as regiões NUTS II portuguesas. Tal como podemos observar no quadro da página seguinte, 40% da população em idade ativa (entre os 25 e os 64 anos) na Área Metropolitana de Lisboa tem o ensino superior, uma percentagem muito acima das restantes regiões portuguesas, que não ultrapassam os 30%. Aliás, é precisamente em 30% que se fixa a média nacional. Na Região Autónoma dos Açores, apenas 17% da população em idade ativa concluiu o ensino superior. Para além das atuais discrepâncias, é possível verificar que a diferença da região da capital para as restantes está a aumentar. Entre 2011 e 2023, foi na Área Metropolitana de Lisboa que a percentagem da população em idade ativa com ensino superior mais aumentou (16 pontos percentuais). Em quatro das restantes seis regiões, o incremento no

mesmo período não ultrapassou os 10 pontos percentuais. Isto acontece, entre outros motivos, porque há uma relevante migração interna. Muitos jovens com ensino superior do resto do País migram para Lisboa em busca de melhores oportunidades e, em muitos casos, os jovens concluem o ensino secundário e vão logo estudar para Lisboa, nunca mais regressado às suas cidades de origem. Estes números estão em linha com dados mais antigos acerca da percentagem da população diplomada que mudou de região entre 2001 e 2011. A região de Lisboa era, por larga margem, aquela que mais população diplomada tinha recebido em termos líquidos, enquanto a maioria das restantes regiões ficava a perder com esse fluxo populacional. A Área Metropolitana de



Lisboa absorve grande parte do talento de todo o País¹².

Esta absorção de talento por parte de Lisboa é um ciclo vicioso, uma vez que, se é a região onde se concentram mais diplomados, é natural ser também a região onde se irão localizar preferencialmente as empresas que necessitam dessa mão-de-obra mais qualificada. Há uma concentração da atividade económica de maior valor acrescentado. Essas empresas, as mais inovadoras e muitas delas estrangeiras, são as que, em média, pagam melhores salários. Em 2023, o rendimento médio mensal líquido da população empregada por

conta de outrem era de 1.184 € na Área Metropolitana de Lisboa, sendo a única região portuguesa a ultrapassar os mil euros mensais. A remuneração média no país fixava-se em 1.042 €¹³. **É fácil concluir que os melhores empregos e os salários mais elevados irão continuar a atrair talento do resto do País, perpetuando as discrepâncias regionais e o centralismo.**

O centralismo contribui, portanto, para a concentração do talento e das empresas mais relevantes nos centros de decisão. Os centros de poder central tornam-se centros magnéticos para a iniciativa privada e isso implica, não só

¹² Associação Comercial do Porto e Universidade do Minho, "Assimetrias e Convergência Regional: Implicações para a Descentralização e Desconcentração do Estado em Portugal". ([link](#))

¹³ INE (2024). ([link](#))

enormes desigualdades regionais, mas também uma exagerada proximidade entre decisores políticos e líderes empresariais¹⁴. **O poder de influência e a troca de favores florescem neste ambiente**¹⁵.

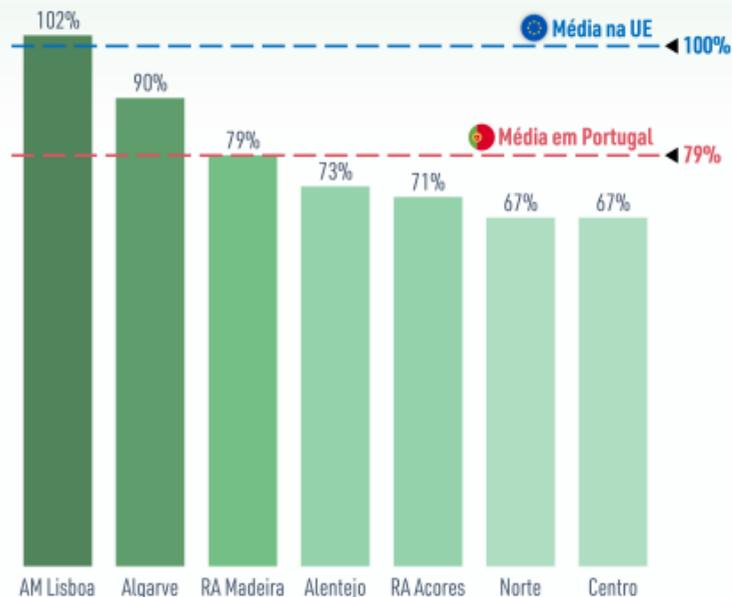
Se grande parte do talento, sejam recursos humanos ou empresas inovadoras, se localiza em Lisboa, é natural que grande parte da despesa portuguesa em investigação e desenvolvimento (I&D) seja efetuada nessa região. **O município de Lisboa, um dos 308 municípios portugueses, pesa 29% no total da despesa portuguesa em I&D.**

¹⁴ Quintin H. Beazer (2015), "Political Centralization and Economic Performance: Evidence from Russia." *Journal of Politics* 77 (1): 128-145. ([link](#))

¹⁵ Daron Acemoglu, James A. Robinson, Ragnar Torvik (2020), "The political agenda effect and state centralization". *Journal of Comparative Economics*, Volume 48, Issue 4. ([link](#))

Também existem **consequências para os organismos públicos locais**. A centralização inibe a inovação a esse nível, pois as iniciativas locais são muitas vezes suprimidas em favor de um modelo único e padronizado. Há dificuldade em tomar decisões rápidas, uma vez que a necessidade de aprovação em múltiplos níveis hierárquicos pode atrasar a tomada de decisões e a implementação de novas estratégias. Os funcionários podem sentir-se desmotivados devido à falta de autonomia e à sensação de que as decisões são tomadas por pessoas muito distantes, conduzindo à redução da produtividade e da eficácia das políticas públicas. Consequentemente, as organizações locais têm dificuldade em atrair e reter talento. Os profissionais qualificados procuram

PIB per capita das regiões NUTS II portuguesas, em paridade de poderes de compra em 2022 (média na UE=100)



Fonte: Eurostat • maisfactos.pt

empregos que ofereçam maior autonomia e oportunidades de crescimento¹⁶.

Depois do referido anteriormente, **não é de estranhar que a região de Lisboa apresente uma maior competitividade face às restantes regiões e, conseqüentemente, um PIB per capita superior**. Tal como podemos observar no quadro da página anterior, a Área Metropolitana de Lisboa, em paridade de poderes de compra, é a única região do País que produz uma riqueza anual por habitante superior à média da UE (102% da média comunitária). Segue-se o Algarve com 90%, a Região Autónoma da Madeira com 79%, o Alentejo com 73%, a Região Autónoma dos Açores com 71% e o Centro e o Norte com 67%. **Entre Lisboa e as duas regiões**

mais pobres do país há um diferencial de 35 pontos percentuais.

¹⁶ OCDE (2019), "Making Decentralisation Work". ([link](#))

4. Os centros de decisão são sempre beneficiados pelo centralismo?

Depois de tudo o que foi escrito até aqui, poderia pensar-se que os centros de decisão são sempre beneficiados pelo centralismo. Embora sejam muitas vezes beneficiados, nem sempre é assim, ou pelo menos existem alguns vetores em sentido oposto. Os centros de decisão podem sair prejudicados por diversas vias.

Em primeiro lugar, o centralismo contribui para o empobrecimento do resto do país, por

tudo o que demonstrámos até aqui. Estando a maior parte do país mais pobre, também o centro de decisão fica mais empobrecido, até porque essa região central da economia depende muito da dinâmica económica do resto do país, onde estão muitos dos seus consumidores e fornecedores. Por exemplo, a capacidade de cobrança de impostos que alimenta os serviços públicos do centro de decisão vai-se reduzindo à medida que o resto do país fica mais pobre. **O centralismo tem de ser alimentado por todo o país, mas, à medida que se vai aprofundando, vai destruindo o seu sustento.**

Em segundo lugar, a excessiva centralização tem o efeito de atrair pessoas do resto do país à procura de emprego, exercendo pressão em

baixa sobre os salários e pressão em alta sobre o custo de vida, especialmente os custos da habitação, impactando naqueles que já lá vivem.

Por último, uma **centralização excessiva exerce pressão sobre as infraestruturas públicas**, nomeadamente infraestruturas de transportes, saúde ou educação. Em parte, alguns dos problemas de resposta destes serviços públicos em Lisboa derivam do excessivo centralismo¹⁷.

A economia portuguesa não tem convergido com a média da UE nas últimas duas décadas. A nível regional, a Área Metropolitana de Lisboa não tem tido uma

Evolução do PIB *per capita* das regiões NUTS II portuguesas em paridade de poderes de compra (média na UE=100)



¹⁷ Carlos Guimarães Pinto (artigo no Observador, 2018). ([link](#))

evolução diferente, apesar de estar num nível superior ao das restantes regiões do País. Ou seja, o centralismo tem perpetuado as diferenças regionais, mas não tem sido suficiente para que Lisboa cresça mais do que o ritmo do resto do País ou acima da média da UE. Antes pelo contrário, o PIB *per capita*, em paridade de poderes de compra, da Área Metropolitana de Lisboa passou de 123% da média da UE em 2000 para 102% em 2022 (quadro da página anterior). Ou seja, este sistema centralista também não tem trazido bons resultados para a região da capital.

5. De que forma se deve descentralizar?

A descentralização é um processo complexo que exige planeamento cuidadoso e consideração de diversos fatores. **Não existe uma fórmula única para a descentralização, uma vez que esta deve ser adaptada às especificidades de cada país**¹⁸. No entanto, algumas diretrizes gerais podem e devem ser seguidas:

¹⁸ Omar Auf, "An Expert's Guide to Decentralization" (*Cairo Review of Global Affairs*). ([link](#))

1. Definição clara dos objetivos e da estratégia de descentralização: Qual o objetivo principal da descentralização? É aumentar a eficiência dos serviços públicos, promover o desenvolvimento regional, fortalecer a democracia local ou uma combinação desses fatores¹⁹? Quais os níveis de governo que serão envolvidos? Implicará um processo de regionalização? Poderá nem ser necessária uma regionalização em Portugal, como alguns defendem. Quem se opõe à regionalização em Portugal defende que já existe uma orgânica de gestão regional em algumas áreas (educação, saúde, etc.), através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

¹⁹ Anwar Shah, Theresa Thompson, World Bank (2004), "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures". ([link](#))

(CCDR). Mas, pelo que vimos antes, estes esforços têm sido claramente inconsequentes e, por vezes, contraproducentes.

2. Transferência de poderes, de recursos e do poder de decisão: Quais as competências que serão transferidas para os níveis de governo subnacionais? É importante definir claramente as responsabilidades de cada nível de governo para evitar conflitos e duplicação de esforços. Como serão os recursos financeiros transferidos para os níveis subnacionais? É necessário garantir que os recursos sejam suficientes para que os novos poderes possam ser exercidos de forma adequada²⁰. Também será transferido o poder de decisão? Competências sem recursos



²⁰ William Dillinger e Marianne Fay (1999), "From Centralized to Decentralized Governance" (IMF). ([link](#))

equivale a desorçamentação. Competências e recursos, sem poder de decisão, corresponde a tarefaização. Recursos sem competências resulta em duplicação. Definimos este desafio como o **triângulo da descentralização**²¹, ilustrado na página anterior, assegurando a articulação destes 3 eixos: **Competências, Recursos e Decisão**.

3. Participação da sociedade civil: A participação da sociedade civil é fundamental para garantir que os processos de descentralização são legítimos e democráticos. A sociedade civil deve ser envolvida em todas as etapas do processo, desde a definição dos

objetivos e estratégia até à implementação das políticas.

4. Gradualismo e flexibilidade: A descentralização é um processo gradual que exige tempo e adaptação. É importante iniciar com a transferência de competências menos complexas e ir aumentando gradualmente o grau de autonomia dos níveis subnacionais. A descentralização deve ser flexível, permitindo ajustes ao longo do tempo, à medida que os desafios e as necessidades vão surgindo²².

5. Monitorização e avaliação: É fundamental estabelecer mecanismos de monitorização e avaliação para acompanhar os

²¹ Adotando o conceito e a terminologia apresentados por Carlos Guimarães Pinto num evento do Instituto Mais Liberdade.

²² Anwar Shah, Theresa Thompson, World Bank (2004), "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures". ([link](#))

resultados da descentralização e identificar os pontos que precisam de ser ajustados. A avaliação deve ser contínua e envolver a participação de diversos atores, como o governo, a sociedade civil e a academia.

6. Quais são os obstáculos à descentralização?

A implementação da descentralização é um processo complexo que enfrenta diversos obstáculos. A **resistência política** é talvez o principal, uma vez que ameaça os interesses de grupos políticos estabelecidos que tentam resistir à perda de poder e influência. Estando o poder no Estado Central, terão de ser os decisores do Estado Central a aceitar delegar o poder, o que se adivinha difícil. A falta de

consenso sobre os objetivos da descentralização e a disputa por recursos também podem gerar conflitos políticos e atrasar o processo²³.

Outra das principais barreiras à descentralização é a insuficiente capacitação/capacidade das entidades subnacionais. Muitas vezes, essas entidades **não possuem a estrutura, os recursos humanos ou a experiência necessária para assumir novas responsabilidades**. Por esse motivo, a descentralização exige, por exemplo, que trabalhadores com a sua vida estabelecida nos centros de decisão atuais tenham de mudar de residência para os novos centros de decisão

²³ OCDE (2019), "Making Decentralisation Work". ([link](#))

deslocalizados, o que também gerará bastante resistência.

A descentralização, para ter sucesso, exige uma **redistribuição de recursos financeiros** entre os diferentes níveis de governo. Essa negociação pode gerar conflitos e atrasar o processo de descentralização²⁴. Muitas vezes, perante a incapacidade do Estado Central libertar recursos, o que acaba por acontecer é uma duplicação de estruturas, gerando despesa adicional desnecessária²⁵.

Por último, **a população local pode ser resistente à descentralização**, temendo que a qualidade dos serviços públicos seja

comprometida ou que os interesses locais não sejam devidamente representados. A falta de informação e a desconfiança nas instituições podem dificultar a aceitação pelas pessoas de políticas de descentralização.

²⁴ William Dillinger e Marianne Fay (1999), "From Centralized to Decentralized Governance" (FMI). ([link](#))

²⁵ OCDE (2019), "Making Decentralisation Work". ([link](#))

7. Conclusão

O centralismo em Portugal, com a sua concentração de poder e recursos em Lisboa, tem moldado profundamente a dinâmica regional do País, gerando desigualdades socioeconómicas e limitando o desenvolvimento de diversas regiões. A análise dos dados revela um quadro claro: uma disparidade significativa entre a Área Metropolitana de Lisboa e as demais regiões em termos de PIB *per capita*, atração de talento, investimento e desenvolvimento.

As consequências do centralismo são multifacetadas e impactam negativamente tanto as regiões menos desenvolvidas quanto a mais favorecida (Lisboa). A ineficiência na alocação de recursos, a dificuldade em responder às

necessidades locais e a menor participação dos cidadãos são apenas alguns dos desafios gerados por esse modelo de gestão.

A descentralização, por sua vez, apresenta-se como uma alternativa promissora para superar essas limitações. A transferência de competências e recursos para os níveis subnacionais pode promover um desenvolvimento mais equilibrado, estimular a participação política e aumentar a eficiência da gestão pública. No entanto, a implementação da descentralização exige um planeamento cuidadoso e a superação de diversos obstáculos, como a resistência a mudanças, a necessidade de fortalecer as instituições locais e a garantia de recursos financeiros adequados.

A descentralização não é uma solução milagrosa. Apesar dos seus benefícios, não está

isenta de desafios²⁶. Um dos principais riscos é a multiplicação de burocracias, o que pode gerar ineficiências e aumentar os custos administrativos ("buracos negros" financeiros). Por outro lado, **a descentralização das despesas sem a correspondente descentralização das receitas é o caminho certo para o caos financeiro nas regiões**. A falta de recursos próprios pode levar ao colapso de serviços públicos e à intensificação das desigualdades regionais²⁷.

Em 1998, os portugueses rejeitaram uma regionalização. Agora, mais de 25 anos depois,

poderá ser a altura de devolver a palavra aos eleitores? Uma sondagem recente (2023)²⁸ mostra que **71% dos portugueses querem passar mais poder do Estado central para as autarquias**. Este número parece demonstrar que os portugueses estão abertos à descentralização – se esse processo deve ou não implicar uma regionalização, é uma questão que poderá novamente valer a pena sujeitar ao escrutínio popular e discussão pública.

²⁶ Marta Melo (2022), "O Processo de Descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos Municípios" (Universidade do Minho). [\(link\)](#)

²⁷ Carlos Guimarães Pinto (artigo no Observador, 2018). [\(link\)](#)

²⁸ Sondagem de Maio/Junho de 2023 para a SIC/Expresso. [\(link\)](#)

Sobre os autores



Juliano Ventura é licenciado e mestre em Economia pela Faculdade de Economia do Porto (FEP), tendo elaborado uma dissertação na área da política monetária: “A política monetária do BCE desde 2007 e perspectivas para o futuro: a evolução das taxas de juro diretores”.

Foi gestor de projetos e economista na Unidade de Research Internacional na empresa de consultoria portuguesa CH Business Consulting, tendo participado em diversos projetos de desenvolvimento internacional.

Atualmente é analista no Instituto +Liberdade, dedicando-se ao projeto +Factos. É coautor dos livros “Portugal em 50 Factos – Um retrato desconcertante de um país estagnado” e “Trancas à Porta – Desfazendo mitos sobre a crise da habitação”, todos da Coleção +Liberdade. É também co-autor do estudo “Economia Acorrentada: O sufoco fiscal que afeta as nossas empresas”.



André Pinção Lucas é licenciado e mestre em Engenharia Informática pelo Instituto Superior Técnico, com especialização nos ramos de Inteligência Artificial e Sistemas de Informação Empresariais, André Pinção Lucas é cofundador e Diretor Executivo do Instituto +Liberdade,.

Foi consultor estratégico na McKinsey & Company e liderou áreas de desenvolvimento e análise de negócio na Sonae MC; esteve envolvido em projetos transformacionais na The Navigator Company e coliderou uma *startup* tecnológica.

É coautor dos livros "Milhões a Voar – As mentiras que nos contaram sobre a TAP", "Portugal em 50 Factos – Um retrato desconcertante de um país estagnado", e "Trancas à Porta – Desfazendo mitos sobre a crise da habitação", todos da Coleção +Liberdade. É também co-autor do estudo "Economia Acorrentada: O sufoco fiscal que afeta as nossas empresas" e foi ainda um dos autores convidados do livro "79 vozes pela Literacia Financeira" do Iscte Executive Education.



+Liberdade

maisliberdade.pt