

MEDIDAS DA FAP PARA COMBATER O CENTRALISMO

O funcionamento das entidades públicas é determinante para a qualidade da democracia, a confiança dos cidadãos e o desenvolvimento do país. A forma como o Estado se organiza, decide e presta contas determina, em larga medida, a eficácia das políticas públicas e a relação que os cidadãos estabelecem com o sistema político. Por essa razão, a Federação Académica do Porto (FAP) entende que a reflexão sobre a arquitetura institucional do país não pode continuar adiada.

O diagnóstico é claro: persistem fragilidades estruturais que afetam a eficácia do Estado e o funcionamento do sistema político. A morosidade processual, a complexidade administrativa e a perceção de ineficiência continuam a fragilizar a confiança no sistema judicial e na administração pública. Ao mesmo tempo, a crescente fragmentação do quadro parlamentar e o distanciamento entre cidadãos e instituições políticas têm vindo a alimentar níveis preocupantes de desconfiança no funcionamento do sistema democrático, comprometendo a capacidade do país responder, com agilidade e proximidade, aos problemas concretos dos cidadãos.

Um dos traços mais persistentes da organização do Estado português é o seu acentuado centralismo. São vários os relatórios e estudos que demonstram que Portugal continua a ser um dos países mais centralizados da União Europeia e da OCDE. De acordo com o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização, conhecido como “Relatório Cravinho”, pelo nome do coordenador da Comissão, o Eng.º João Cravinho, em 2017 a despesa pública de âmbito subnacional representava apenas 5,8% do PIB em Portugal, face a 15,3% na média da UE e 16,2% na média da OCDE.

Neste sentido, importa destacar que o nível regional constitui, há cerca de 50 anos, uma lacuna ainda por preencher. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagrou as regiões administrativas como autarquias locais de pleno direito, a par das freguesias e dos municípios. No entanto, e apesar de previstas no texto constitucional, as regiões administrativas aguardam concretização desde então.

Para a FAP, a descentralização, que pode ocorrer pela via da regionalização, é uma questão

de reforma do Estado e de eficiência na articulação das políticas públicas. O modelo atual, centralizado, relaciona-se com o território de forma estanque e vertical: cada ministério fecha-se no seu setor, ignorando a realidade da região como um todo. É esta fragmentação que gera desperdício de recursos, redundância de decisões e um fosso profundo face aos problemas reais das populações.

Com efeito, o centralismo não é apenas uma questão de organização administrativa. Tem um custo económico e social concreto. A concentração de oportunidades, investimentos e serviços nos grandes centros urbanos alimenta um ciclo difícil de quebrar: onde há menos pessoas, há menos investimento; onde há menos investimento, escasseiam as oportunidades; e onde há menos oportunidades, continua a perder-se população, sobretudo jovem. Este ciclo é indissociável dos desafios de produtividade e de competitividade que o país enfrenta, relacionando-se diretamente com a emigração de jovens qualificados. A concentração da atividade económica num número reduzido de regiões empurra muitos jovens para fora dos seus territórios de origem e, não raras vezes, para fora do país. A experiência internacional mostra, aliás, que o caminho inverso é possível, visto que países como França e Espanha têm vindo a distribuir organismos públicos e entidades reguladoras por várias regiões, contrariando ativamente a concentração na capital.

Este debate regressou, entretanto, ao espaço público, apoiado por dados que comprovam a existência de uma base social robusta para o retomar. O estudo “O Que Pensam os Portugueses 2025: Descentralização, Desconcentração e Regionalização”, publicado pelo IPPS-ISCTE, oferece o retrato mais atual da opinião pública nesta matéria e justifica, em larga medida, a oportunidade desta proposta.

Segundo esse estudo, a larga maioria dos inquiridos defende a reabertura da discussão sobre a regionalização (71%), sendo que apenas cerca de um em cada cinco entende que o tema não deve voltar a ser debatido. Esta posição é transversal a todo o território nacional,

embora a região Norte se destaque sistematicamente como a mais favorável (74%). Quando questionados sobre quem deve decidir, 75% dos inquiridos entendem que a decisão sobre a regionalização deve passar por um novo referendo, uma preferência notavelmente estável em todo o espectro ideológico, com cerca de três quartos dos respondentes a apoiarem o referendo, tanto à esquerda como ao centro e à direita.

O mesmo estudo revela, porém, um paradoxo que esta proposta procura levar a sério: a maioria dos portugueses conhece mal o processo concreto de descentralização. Os inquiridos que declaram pouco (37%) ou nenhum conhecimento (25%) sobre o processo em curso somam quase dois terços da amostra, enquanto apenas 38% afirmam estar familiarizados com o tema. Há, contudo, ainda um terceiro dado particularmente relevante para esta proposta: a confiança dos cidadãos diminui à medida que o poder se afasta. Quando inquiridos sobre em que medida cada nível de governo se preocupa com as suas necessidades, os portugueses distinguem claramente o que está mais perto: as juntas de freguesia (63%) e as câmaras municipais (60%) reúnem avaliações bastante mais favoráveis do que a administração central (46%). É também ao nível local que os cidadãos depositam maior confiança para a execução de políticas públicas, com 42% a considerarem as autarquias a instância mais bem posicionada para a sua implementação, muito à frente da administração central (20%). Além disso, 53% defendem a transferência de mais competências para o nível local, contra apenas 17% que consideram adequada a atual distribuição.

A partir destes indicadores, conclui-se que existe um amplo apoio para reabrir e avançar com a regionalização, confirmando que a confiança cresce com a proximidade às instituições e que os cidadãos esperam ver mais competências exercidas junto das populações. Ao mesmo tempo, persiste um défice de conhecimento sobre o processo e uma desconfiança difusa em relação ao sistema político. Qualquer reforma séria tem, por isso, de articular três objetivos frequentemente tratados em separado: aproximar a decisão dos cidadãos,

MEDIDAS DA FAP PARA COMBATER O CENTRALISMO

reforçar a legitimidade democrática de quem decide e tornar o Estado mais eficiente e responsável.

Neste sentido, a FAP propõe uma reforma institucional integrada, que combina a concretização da regionalização administrativa com o reforço dos poderes e da legitimidade democrática das assembleias municipais. Trata-se de uma reforma pensada para ser executada no estrito respeito pela Constituição da República Portuguesa em vigor, recorrendo aos instrumentos nela previstos.

OBJETIVOS

MEDIDAS DA FAP PARA COMBATER O CENTRALISMO

Reforçar a qualidade da democracia portuguesa e melhorar o funcionamento do Estado, tornando as instituições mais eficientes, transparentes e responsáveis perante os cidadãos, e aproximando os centros de decisão das populações a que servem.

Para alcançar este objetivo, a FAP propõe um conjunto de medidas estruturado em três eixos complementares:

1. Concretização da regionalização administrativa;
2. Reforço do poder local, através da revalorização das assembleias municipais;
3. Desconcentração de organismos e serviços do Estado pelo território;

Estes eixos funcionam de forma integrada e interdependente. Enquanto a regionalização institui uma nova camada de representação, o reforço das assembleias municipais aprofunda a democracia à escala local. Paralelamente, a descentralização ou desconcentração distribui pelo território a presença física do Estado e o ajustamento do Parlamento traduz institucionalmente a existência de outros níveis de representação.

PROPOSTAS

As propostas que se seguem estão organizadas em três eixos, indicando cada medida o instrumento legal de que depende.

EIXO I - CONCRETIZAR A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A criação das regiões administrativas, nos termos previstos na Constituição da República Portuguesa, é o passo central desta proposta. Trata-se de concretizar uma solução constitucionalmente prevista há quase cinco décadas, dotando o país de um nível intermédio de governação com legitimidade democrática direta, capaz de planear o desenvolvimento regional, combater assimetrias territoriais e aproximar dos cidadãos decisões hoje excessivamente concentradas na administração central.

Para a FAP, essa legitimidade deve assentar na eleição direta dos órgãos regionais pelos cidadãos. A criação das regiões administrativas deve implicar a extinção das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), cujas competências, estruturas técnicas e recursos devem transitar para o novo quadro regional, evitando duplicações institucionais e garantindo continuidade administrativa.

A regionalização deve reforçar a coordenação transversal das políticas públicas à escala supramunicipal, sem substituir nem enfraquecer os municípios. Por isso, o processo deve ser gradual, com uma transferência faseada de competências e recursos ao longo de dez anos, começando pelas funções hoje exercidas pelas CCDR. A criação das regiões deve ainda ser acompanhada de uma delimitação clara de competências entre o Estado central, regiões, comunidades intermunicipais e municípios, assegurando uma boa articulação entre os diferentes níveis de governação, eliminando sobreposições e atribuindo a cada escala as funções para as quais está mais bem posicionada.

- Iniciar o processo de criação das regiões administrativas previsto nos artigos 255.º

MEDIDAS DA FAP PARA COMBATER O CENTRALISMO

e 256.º da Constituição, promovendo a preparação e aprovação da legislação fundamental: Lei-Quadro das Regiões, Lei da Divisão Regional do Continente, Lei Eleitoral das Regiões e Lei das Finanças Regionais;

- Adotar como ponto de partida o modelo de cinco regiões correspondente às NUTS II: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Sem pretender fixar o mapa, matéria que a Constituição reserva à Lei da Divisão Regional e ao referendo, a FAP entende as atuais NUTS II constituem a base mais razoável de discussão, por corresponderem às unidades que já desenham a política regional e europeia, por aproveitarem as estruturas das atuais CCDR e por minimizarem os custos de transição. O desenho final deve resultar do estudo técnico e da decisão democrática, e não anteceder o debate.
- Dotar cada região de uma assembleia regional e de uma junta regional, nos termos dos artigos 259.º a 261.º da Constituição. A assembleia regional será maioritariamente eleita de forma direta pelos cidadãos da região, uma diferença essencial face às atuais CCDR, cujos órgãos não têm legitimidade eleitoral direta. Esta assembleia integrará, ainda, em número inferior, membros designados pelas assembleias municipais, assegurando a articulação entre o nível regional e o municipal. A junta regional, órgão executivo, será eleita pela assembleia regional de entre os seus membros, à semelhança da lógica parlamentar proposta para os municípios.
- Conceber órgãos regionais de dimensão reduzida e equilibrada, evitando a criação de estruturas sobredimensionadas e dispendiosas. As assembleias e juntas regionais devem ter um número delimitado de membros, salvaguardando a proporcionalidade demográfica entre regiões, de modo que a regionalização represente um ganho de eficácia e de proximidade, e não um acréscimo de despesa ineficiente para o erário público.

MEDIDAS DA FAP PARA COMBATER O CENTRALISMO

- Adotar as NUTS III como base dos círculos eleitorais, em substituição dos distritos, tanto na eleição das assembleias regionais como na dos deputados à Assembleia da República. Sendo os distritos uma divisão que a própria CRP previu superar com a regionalização, ancorar os círculos eleitorais nas NUTS III aproxima a representação política das unidades territoriais sobre as quais efetivamente se desenvolve o planeamento (atualmente por via das comunidades intermunicipais).
- Adotar um modelo de financiamento misto e progressivo, permitindo às regiões dispor de fontes de receita provenientes de transferências do Orçamento do Estado afetas às competências exercidas, participação em receitas nacionais geradas na respetiva região, designadamente uma percentagem fixa de IRS e IVA, e capacidade de cobrar contribuições e taxas próprias pelos serviços prestados.
- Atribuir às regiões administrativas as competências hoje exercidas pelas CCDR, nomeadamente, o planeamento regional e ordenamento do território, a gestão de fundos europeus no âmbito dos programas operacionais regionais, a coordenação intermunicipal e a promoção do desenvolvimento económico regional.
- Alargar progressivamente as atribuições regionais a um domínios de lógica supramunicipal, como o ambiente, a conservação da natureza e a gestão de recursos hídricos, florestas e prevenção de incêndios rurais, incluindo a coordenação regional da proteção civil, bem como os transportes regionais e mobilidade intermunicipal, as políticas de habitação, turismo, cultura e património, incorporando as Entidades Regionais de Turismo.
- Preparar, para uma fase posterior, a transferência de competências em domínios mais complexos e que exigem maior capacidade institucional, como a coordenação regional da rede de Unidades Locais de Saúde (ULS), a coordenação regional da rede escolar do ensino básico e secundário e da oferta formativa, sem prejuízo dos

currículos nacionais, a articulação regional da formação profissional e de qualificação, em ligação com o ensino superior e o tecido económico, e o desenvolvimento rural e agricultura, incorporando as Direções Regionais de Agricultura e Pescas.

- Garantir a articulação entre as regiões e os municípios, definindo com clareza as competências de cada nível e preservando o papel das autarquias locais como instâncias de proximidade. A regionalização não deve enfraquecer o poder municipal, nem a coordenação ao nível intermunicipal, mas antes complementá-los, atribuindo a cada escala as funções para as quais está mais bem posicionada.

EIXO II - REFORÇAR O PAPEL DO PODER LOCAL

A confiança que os portugueses depositam no poder local é um ativo democrático que justifica ser aprofundado. Neste sentido, a FAP propõe uma reforma do regime jurídico das autarquias locais que reforce os poderes e a legitimidade democrática das assembleias municipais, aproximando o modelo municipal do que já vigora para a Assembleia de Freguesia e, em certa medida, para a própria Assembleia da República.

Para além do reforço da legitimidade democrática, esta reforma responde a um problema concreto de governabilidade. No modelo atual, o presidente de câmara e a assembleia municipal são eleitos em listas separadas, podendo o presidente não dispor de maioria absoluta no executivo nem de maioria na assembleia municipal, situação que gera instabilidade e bloqueios nos processos de decisão. A reforma proposta substitui as duas eleições municipais autónomas (uma para a Câmara, outra para a Assembleia) por uma eleição única para a Assembleia Municipal, da qual passaria a emanar o executivo.

A solução parlamentar que se propõe assegura o alinhamento entre o órgão deliberativo e o órgão executivo, tornando a governação local mais estável e previsível. Trata-se de um

modelo com paralelo na experiência europeia, desde logo em Espanha, onde os cidadãos elegem apenas o plenário municipal, que depois elege o presidente da câmara (o Alcalde), cabendo a este compor o executivo a partir dos eleitos. É um sistema que conjuga estabilidade institucional com respeito pelo voto popular, pois ao manter como presidente o primeiro candidato da lista mais votada, preserva-se a ligação direta entre o voto dos cidadãos e a chefia do município, evitando que acordos pós-eleitorais afastem da presidência a força mais votada.

- Atribuir à Assembleia Municipal a competência para a eleição do Executivo Municipal, consagrando a solução parlamentar que o n.º 3 do artigo 239.º da CRP já permite. Desta forma, caberá ao primeiro candidato da lista mais votada à Assembleia Municipal compor o seu executivo a partir dos membros eleitos para a Assembleia, tal como acontece atualmente com a composição dos executivos das Juntas de Freguesia.
- Reforçar a flexibilidade na composição do Executivo Municipal, uma vez que no modelo de listas fechadas vigente, o presidente não conhece, à partida, quantos mandatos caberão à sua lista. Neste cenário, pode não ser possível dispor, entre os eleitos, dos perfis técnico-políticos adequados a todas as áreas de governação. Ao permitir que o executivo seja escolhido de entre todos os membros eleitos para a Assembleia, o modelo proposto amplia a margem do presidente para ajustar a equipa às exigências funcionais de cada pelouro, com ganhos de eficácia na ação autárquica.
- Reforçar os poderes de fiscalização e deliberação da Assembleia Municipal, garantindo que o executivo é efetivamente responsável perante ela, conforme exige o n.º 1 do artigo 239.º, e dotando-a dos meios necessários ao escrutínio permanente da ação executiva.

EIXO III - DESCONCENTRAR ORGANISMOS E SERVIÇOS DO ESTADO

A regionalização é uma reforma estrutural de médio e longo prazo, mas existe uma

dimensão da descentralização que pode produzir efeitos imediatos, sem depender de revisão constitucional nem de novos diplomas fundamentais: a desconcentração da presença física do Estado pelo território. Hoje, organismos públicos, entidades reguladoras e centros de decisão concentram-se de forma excessiva na capital e os anúncios de deslocalização que não chegam a concretizar-se minam a confiança dos cidadãos. A FAP propõe uma política consequente de desconcentração, que aproxime o Estado dos territórios e contrarie o ciclo de concentração de oportunidades, à imagem do que países como França e Espanha já fazem.

- Promover a deslocalização gradual de organismos públicos e entidades reguladoras para fora da capital, definindo um plano plurianual para o efeito que acautele os períodos de aposentação e necessidades de contratação de novos recursos humanos. O carácter gradual do processo garante a continuidade dos serviços, a recolocação adequada dos trabalhadores e a criação de condições nos territórios de destino, designadamente em matéria de habitação, transportes e infraestruturas de apoio, **procurando, em simultâneo, otimizar os canais de comunicação entre estruturas de modo a assegurar relações institucionais profícuas e ágeis entre os diferentes órgãos de gestão.**
- Localizar fora da capital novos centros de inovação e competência pública, potenciando as especializações regionais. Esta estratégia deve ligar, prioritariamente, os hubs tecnológicos e científicos às instituições de ensino superior do país, as quais demonstram que a autonomia e a distribuição territorial são plenamente compatíveis com a excelência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adão e Silva, P. & Flores, I. (2025). O Que Pensam os Portugueses 2025: Descentralização, Desconcentração e Regionalização. Lisboa: IPPS-Iscte — Iniciativa para Políticas Públicas.

Comissão Independente para a Descentralização — Cravinho, J., Ferrão, J., Pimpão, A., João Jardim, A., Moura, P. H., Carmona-Rodrigues, A. & Fontainhas-Fernandes, A. (2019).

Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado («Relatório Cravinho»). Lisboa: Assembleia da República, 312 pp.

Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto), em especial os artigos 6.º, 148.º, 149.º, 236.º, 239.º, 255.º, 256.º e 259.º a 261.º.

Reis, J. Regionalizar: compreender e transformar antes de uma crise territorial. Le Monde Diplomatique (edição portuguesa).

Tribunal Constitucional (1998). Acórdão n.º 532/98 (sobre o objeto referendável da regionalização).

Van der Kolk, H. (2005). Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental. *Análise Social*, 40(177), 847–864.

