

A DESCENTRALIZAÇÃO E A DESCONCENTRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PEDRO ADÃO E SILVA
COORDENADOR



O ESTADO DA NAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS 2025

A DESCENTRALIZAÇÃO E A DESCONCENTRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PEDRO ADÃO E SILVA
COORDENADOR

Título
Relatório do Estado da Nação 2025:
A Descentralização e a Desconcentração
das Políticas Públicas
Coordenação
Pedro Adão e Silva
Direção Executiva
Rodrigo Moraes
Edição
José Vítor Malheiros
Ilustração
Eva Evita
Layout e paginação
RPVP Designers

Todos os direitos reservados
© 2025, IPPS-Iscte

Impressão
Grafisol, Lda
Tiragem
1.500 exemplares
1.ª edição setembro de 2025

ISBN
978-989-8990-71-6
Depósito Legal
553840/25

**IPPS-Iscte — Instituto para as
Políticas Públicas e Sociais**
Avenida das Forças Armadas,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa
Edifício 1, 1649-026 Lisboa
+351 210 464 021/316
geral.ipps@iscte-iul.pt
ipps.iscte-iul.pt

ÍNDICE

4	INTRODUÇÃO PEDRO ADÃO E SILVA	
18	PARTE 1 CONDIÇÕES POLÍTICAS, ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS E FINANCIAMENTO	66
20	PEDRO ADÃO E SILVA ISABEL FLORES OS PORTUGUESES, A DESCENTRALIZAÇÃO E A DESCONCENTRAÇÃO	68
30	RENATO DO CARMO AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS	76
36	DAVID TELES PEREIRA A REFORMA DAS COMISSÕES DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	84
44	MIGUEL ARNAUD A EXTINÇÃO DAS DIREÇÕES REGIONAIS	92
50	PAULO FELICIANO O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS REGIONAIS	100
58	ANDRÉ MARÇALO A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS	108
		116
		124
		132
		140



INTRODUÇÃO

Pedro Adão e Silva

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Políticas públicas e descentralização: os desafios da governação multinível

Ao longo de cinco décadas de democracia, assistimos a uma tendência inequívoca no sentido da descentralização de competências nas políticas públicas da Administração Central para o nível regional e local. Ainda que com intensidades distintas e com variações entre legislaturas e executivos, o municipalismo, primeiro, e a regionalização, mais tarde, foram pedras de toque da construção do Portugal democrático.

Se bem que a governação multinível em Portugal seja uma marca do nosso desenho constitucional e uma constante (em particular, depois das primeiras eleições autárquicas e regionais de 1976), só muito recentemente foram dados passos determinantes na partilha e transferência de responsabilidades da Administração Central para os níveis locais e regionais. Nos últimos anos, estes processos intensificaram-se com uma nova configuração das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e, o que é fundamental, com um conjunto de responsabilidades em domínios cruciais das políticas públicas que passaram a ser competência das CCDR e das autarquias.

Ainda que com intensidades distintas e com variações entre legislaturas e executivos, o municipalismo, primeiro, e a regionalização, mais tarde, foram pedras de toque da construção do Portugal democrático

Num ano em que se realizam eleições autárquicas — que, por força da limitação de mandatos, levarão a mudanças num número muito significativo de executivos municipais — e num contexto em que, de facto, as

políticas públicas descentralizadas e desconcentradas têm um alcance profundamente distinto, neste trabalho procuramos compreender e avaliar preliminarmente o alcance deste processo. Que realidade é a que hoje existe no que toca à territorialização das políticas públicas? Que desafios se colocam às entidades locais para a concretização das responsabilidades que assumiram? Como é que se articulam os vários níveis de governação num mesmo domínio das políticas públicas? Quais são efetivamente as condições institucionais, políticas, sociais e financeiras para a descentralização das políticas públicas? Terá este processo, que acelerou a partir de 2018, impacto na eficácia e na eficiência das respostas do Estado e no seu processo de legitimação?

Ao longo deste trabalho são ensaiadas respostas a algumas destas questões, num registo sensível às especificidades dos diversos domínios das políticas públicas — das áreas sociais às económicas, passando pela gestão do território — e que procura lançar o debate sobre uma realidade nova, que ganha em ser discutida com base em conhecimento, no contexto do novo quadro autárquico, que se iniciará em outubro.

O relatório do Estado da Nação é um exercício que o IPPS-Iscte promove anualmente, desde 2019, em que, através do trabalho de investigadores com perfis distintos, se divulga uma reflexão fundamentada sobre as políticas públicas, ancorada no conhecimento sobre experiências concretas de desenho e implementação de políticas. Este trabalho procura analisar os desafios da governação multinível em Portugal hoje e está organizado em duas partes distintas. Na primeira, são abordadas as condições políticas, sociais, institucionais e administrativas implícitas ao processo de descentralização. Na segunda, é apresentada uma reflexão sobre alguns dos desafios que se colocam no processo de descentralização e o modo como instrumentos de política concretos procuram responder ao diagnóstico traçado.

As condições sociais, institucionais e financeiras

Em “Os portugueses e a descentralização das políticas públicas”, Pedro Adão e Silva e Isabel Flores analisam os resultados de um inquérito realizado pelo IPPS-Iscte sobre a relação dos portugueses com o municipalismo e o processo de descentralização das políticas públicas. Deste estudo resulta claro que os portugueses depositam uma confiança particularmente elevada nas instituições do poder local, que se encontra articulada com uma valorização positiva das respostas das políticas públicas ao nível local. Este diagnóstico não é independente de uma perceção bastante enraizada de uma melhoria das condições de vida ao nível do município que, por sua vez, se encontra associada a níveis igualmente elevados de satisfação com a generalidade dos serviços públicos locais.

Os portugueses depositam uma confiança particularmente elevada nas instituições do poder local, que se encontra articulada com uma valorização positiva das respostas das políticas públicas ao nível local

Ainda sobre a contextualização social, recuperando uma grelha analítica de Adérito Sedas Nunes, no seu texto, Renato do Carmo reflete, por um lado, sobre o modo como as desigualdades socio-territoriais persistem na sociedade portuguesa e vão

incorporando novas configurações e, por outro, sobre a articulação desta realidade com o processo de descentralização. Neste sentido, o autor chama a atenção para uma nova realidade, na qual ao dualismo económico e demográfico se junta um dualismo funcional entre territórios dotados de infraestruturas, equipamentos e serviços e os que foram destituídos de um conjunto de funções económicas e administrativas. Neste processo, não só a grande maioria dos territórios de baixa densidade foram ficando irremediavelmente ainda mais para trás — no que pode ser considerada uma trajetória dificilmente reversível de retrocesso económico e social — como esta realidade coexiste com um quadro em que, designadamente nas áreas metropolitanas, se acumulam desigualdades multidimensionais, traduzidas em novas espacialidades assentes na clivagem centro/periferia urbanas. Renato do Carmo alerta para a importância das políticas de proximidade e da mobilização das capacidades incorporadas nos territórios como forma de responder aos desafios colocados pelas novas configurações da velha sociedade dualista.

Não só a grande maioria dos territórios de baixa densidade foram ficando para trás como esta realidade coexiste com um quadro em que nas áreas metropolitanas se acumulam desigualdades multidimensionais

Os textos de David Teles Pereira e de Miguel Arnaud de Oliveira refletem sobre as novas condições institucionais decorrentes das reformas de 2023. O primeiro texto aborda o regime jurídico das CCDR e em particular o seu modelo de governação, enquanto o segundo reflete sobre o processo de transferência de serviços para as CCDR e a extinção das direções regionais.

David Teles Pereira sustenta que, ao longo dos tempos, a evolução das CCDR tem sido politicamente hesitante no que respeita à consolidação da autonomia regional. Mas, enquanto as sucessivas alterações legislativas que ocorreram entre 2003 e 2023 mantiveram um modelo de desconcentração limitado – com significativa dependência face à tutela governamental –, a reforma de 2023 alterou, pela primeira vez, a natureza institucional das CCDR, num processo de reestruturação que, enquanto as transformou em institutos públicos de regime especial, reforçou, de facto, a sua autonomia funcional – associando-a a um modelo de designação do seu Presidente e conselho diretivo singulares e mais democráticos. Teles Pereira chama a atenção para o facto de alterações recentes, já na vigência do XXIV Governo Constitucional, designadamente a reintrodução de uma superintendência sobre as CCDR de uma área governativa setorial (a Agricultura e Pescas), poder corresponder a um retrocesso neste processo.

Já Miguel Arnaud de Oliveira, no seu texto a propósito da transferência de competências de diversos serviços periféricos do Estado e de institutos públicos para as CCDR, que ocorreu na vigência do XXIII Governo Constitucional (e que ficou por completar em diversos domínios das políticas públicas), reflete sobre as implicações da extinção de direções-regionais – em particular na Cultura e na Agricultura e Pescas e a sua integração nas CCDR.

Na sequência das críticas à falta de especialização regional dos serviços e à ausência de capacidade de

intervenção dos membros do Governo competentes nas instâncias regionais, Arnaud de Oliveira assinala como as alterações entretanto promovidas pelo XXIV Governo Constitucional (já aludidas no texto anterior e que passaram pela criação de uma dupla tutela regional na Agricultura e Pescas) trazem novos riscos. Por um lado, porque pode reforçar a existência de polos autónomos no interior das CCDR, ferindo o princípio da articulação horizontal ao nível regional; por outro, porque estimula o que pode ser apenas uma integração de unidades orgânicas nas CCDR, com uma continuidade de funcionamento e da estrutura dos serviços – assente numa desgraduação do estatuto dos dirigentes. Ainda assim, como assinala o autor, algumas CCDR foram capazes de adotar soluções que não se limitaram à simples conversão em bloco das direções regionais preexistentes.

A criação de uma dupla tutela regional na Agricultura e Pescas traz o risco de reforçar a existência de polos autónomos no interior das CCDR e de desgraduação do estatuto dos seus dirigentes

A primeira parte deste volume encerra com dois textos sobre as condições de financiamento das políticas regionais e locais. Paulo Feliciano escreve sobre a territorialização do investimento financeiro associada aos sucessivos Quadros Comunitários de apoio, enquanto André Marçalo analisa a Lei das Finanças Locais aprovada em 2013 e as suas sucessivas alterações.

Paulo Feliciano recorda que os sucessivos ciclos de programação de Fundos Europeus contemplaram a existência de programas regionais, de modo a incorporar na decisão de aprovação de projetos as especificidades dos territórios. Aliás, a relevância da dimensão regional do financiamento comunitário tem vindo a crescer ao longo dos sucessivos quadros plurianuais: de 18% no QCA I (1989-1993) aos atuais 42% previstos no PT2030. No entanto, a dotação regionalizada é bastante desigual se considerarmos o seu peso em relação à população residente em cada região, com valores mais elevados nas regiões autónomas, no Algarve e no Alentejo. Este contexto tem levantado problemas quer de coerência nas respostas das políticas públicas (estimulando a fragmentação), quer, paradoxalmente, do ponto de vista da coesão – na medida em que o empobrecimento relativo das regiões com o PIB mais elevado tem um efeito negativo no desenvolvimento global do país. Ainda numa nota crítica, o autor chama a atenção para o facto de os domínios mais relevantes para a competitividade captarem menos de 1/5 do total do financiamento regionalizado. A combinação da atomização das opções de financiamento no plano municipal com o financiamento de investimentos que são decididos centralmente, conclui Feliciano, não tem favorecido a vinculação do financiamento à estratégia.

A relevância da dimensão regional do financiamento comunitário tem vindo a crescer ao longo dos sucessivos quadros plurianuais: de 18% no QCA I (1989-1993) aos atuais 42% previstos no PT2030

André Marçalo começa por analisar a situação financeira dos municípios e a forma como esta foi influenciada pela Lei das Finanças Locais. Hoje, os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade estão mais bem garantidos – considerando que os saldos orçamentais dos municípios melhoraram, bem assim como o cumprimento da regra da dívida. Pese embora esta melhoria, persiste entre nós uma significativa centralização financeira (as despesas dos municípios em percentagem do total das despesas públicas fixam-se em cerca de metade da média europeia), o que por si só deveria levar a uma revisão do enquadramento normativo. Marçalo conclui apontando alguns aspetos que deveriam ser considerados neste processo, nomeadamente a codificação na Lei das Finanças Locais da vertente financeira do processo de descentralização, que hoje é tratada num diploma avulso; a criação de mecanismos que promovam um maior alinhamento entre a previsão e a execução orçamentais das políticas municipais; e, ainda, a promoção da transparência dos indicadores financeiros das autarquias locais, de forma a agilizar o reporte de informação e as possibilidades de formação de um retrato financeiro dos municípios.

A descentralização das políticas públicas

Os textos de Joana Pestana Lages e de David Pratas Brito que abrem a segunda parte deste volume abordam o domínio da habitação na sua intersecção com as responsabilidades políticas locais, mas fazem-no de ângulos distintos. Joana Pestana Lages foca-se nas estratégias locais de habitação e na sua articulação com o financiamento associado ao Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), enquanto David Pratas Brito aborda o papel do *Simplex* do licenciamento urbanístico e as implicações decorrentes, designadamente para

os municípios. Ambos os textos partem de um diagnóstico sobre o problema da habitação em Portugal, sublinhando, nomeadamente, a baixíssima taxa de habitação pública na comparação com os nossos parceiros europeus; um índice de acessibilidade habitacional (indicador que mede a relação entre a evolução dos preços das casas e dos rendimentos) que atingiu o valor mais elevado desde que há registos e a redução da construção, que tem contido o crescimento do parque habitacional.

Habitação em Portugal: baixíssima taxa de habitação pública e um índice de acessibilidade habitacional que atingiu o valor mais elevado desde que há registos

Joana Pestana Lages parte do desenho do PRR e da oportunidade histórica que este representa para argumentar que, tendo Portugal mobilizado uma grande parte da verba deste programa para este domínio, persiste um problema de baixa execução e de fraca articulação com as estratégias locais de habitação — que foram ficando reféns do calendário e das exigências específicas daquele programa europeu. Para a autora, a descentralização encerra um grande potencial, na medida em que possibilita a concretização de uma leitura socioterritorial, sensível às realidades concretas e às necessidades locais. Contudo, a descentralização acarreta igualmente riscos: pode aprofundar desigualdades entre territórios com escala e capacidade de planeamento e de execução e outros, sem essa capacidade. Ao mesmo tempo que pode secundarizar a necessidade

de integrar as políticas de habitação no conjunto das políticas públicas (por exemplo, de mobilidade, de saúde ou de educação). Joana Pestana Lages conclui alertando para os desafios que se colocarão às políticas locais de habitação após o término do PRR.

David Pratas Brito analisa o novo paradigma para as políticas de habitação, decorrente da Lei de Bases da Habitação, aprovada em 2019, e, em particular, duas metas associadas a este enquadramento: a simplificação dos licenciamentos urbanísticos e o alargamento do uso dos solos para fins habitacionais. O autor enumera as dificuldades e os pontos de tensão associados à implementação concreta destes diplomas, em particular aqueles que articulam reivindicações profissionais e setoriais com novas responsabilidades que são, agora, cometidas aos Municípios.

A descentralização também acarreta riscos: pode aprofundar desigualdades entre territórios com escala e capacidade de planeamento e de execução dos que não possuem essas capacidades

Os três textos seguintes abordam domínios importantes das políticas sociais, cujas responsabilidades foram transferidas para as autarquias locais: Inês Amaro e Paulo Pedroso tratam da municipalização da Acção Social; Céu Mateus das Unidades Locais de Saúde e Isabel Flores da descentralização da gestão de recursos humanos na Educação.

O processo de descentralização da acção social iniciou-se em 2018 e abrangeu quatro dimensões: o atendimento e o acompanhamento sociais; a Rede Social; os instrumentos estratégicos e de planeamento; e, ainda, os programas, designadamente os Contratos Locais de Desenvolvimento. Após um período inicial no qual o número de municípios que haviam aceiteado a transferência de competências era relativamente baixo, o ano de 2022 assistiu a um grande impulso, culminando com 277 autarquias a assumirem as novas competências.

Inês Amaro e Paulo Pedroso salientam a importância da territorialização das políticas de acção social como forma de promover a proximidade, participação e eficácia nas respostas, mas, também, os ganhos de eficiência que lhes estão associados. Se é ainda prematuro fazer uma avaliação do impacto deste processo na vida das pessoas e no bem-estar social, os autores identificam alguns aspetos críticos na descentralização. Entre estes, destaca-se o risco de reprodução da discriminação e do clientelismo, características do Estado Social da Europa do sul; a dificuldade de desenvolver respostas direcionadas a pessoas sem território de referência (exemplo, os sem-abrigo), o que pode levar ao reforço dos mecanismos de exclusão; e um incremento no suporte de assistencialismo, secundarizando respostas generativas, para as quais existem menos recursos localmente.

Entre os riscos do processo de descentralização da acção social está a dificuldade de desenvolver respostas direcionadas a pessoas sem território de referência

Céu Mateus descreve o longo processo de articulação entre os cuidados de saúde primários e os cuidados hospitalares, que assentou em várias reformas administrativas que impulsionaram a regionalização dos serviços de saúde. Colocando a ênfase na criação de Unidades Locais de Saúde — um processo que se iniciou em 1999, há mais de 25 anos, com uma primeira experiência no concelho de Matosinhos —, a autora chama a atenção para o facto de, hoje, com uma malha de ULS que cobre o país, não haver qualquer avaliação que permita estimar os ganhos associados a estas reformas administrativas, quer do ponto de vista do acesso aos cuidados de saúde quer da redução das listas de espera. Do mesmo modo que está, ainda, por definir a dimensão da unidade geográfica sobre a qual devem recair as análises de impacto do sistema (o Plano Nacional de Saúde que vigorará até 2030 continua a ter nas Administrações Regionais de Saúde, entretanto extintas, a unidade geográfica de vários indicadores). De acordo com Céu Mateus, este caso é exemplar de como, entre nós, as reformas das políticas públicas são, muitas das vezes, meras reformas legislativas, que descuram dimensões fulcrais para a sua concretização.

No seu capítulo, Isabel Flores trata da descentralização da gestão de recursos da educação, colocando o enfoque na transferência de pessoal não docente do segundo e terceiro ciclos da educação para as autarquias. Esta transferência, por si só, representou um acréscimo de 20% dos quadros de pessoal dos municípios — o que explica que, em 2025, o Fundo de Financiamento da Descentralização para a Educação tenha previsto a transferência de 1.168 milhões de euros para as autarquias. Este processo, enquanto implicou que as autarquias assumissem competências de recrutamento, afetação, colocação, remuneração e poder disciplinar, acarretou, também,

um conjunto de riscos. É isso que permite à autora falar de um quadro de oportunidades perdidas — associado ao financiamento insuficiente e ao déficit de qualificações do pessoal não docente. Mas esta experiência revela, também, um potencial que pode ser explorado. As autarquias com um historial mais longo na assunção de competências no domínio da educação demonstram que é possível capitalizar as vantagens da gestão direta, através de políticas de valorização das competências dos profissionais do setor, mostrando que a descentralização deve ser vista como uma oportunidade para repensar o papel dos trabalhadores não docentes na construção de uma escola mais inclusiva.

Um dos setores em que a territorialização das políticas tem avançado mais é o da Cultura — aliás, de forma independente do ímpeto mais recente de descentralização e/ou desconcentração de competências. A criação de diversas redes, mais ou menos formalizadas, tem sido uma marca distintiva das políticas culturais, transversal aos vários subsectores (das artes performativas aos museus, passando pelo livro e bibliotecas). Desde 1987, primeiro com a criação da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas, até, mais recentemente, à criação da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses (RTCP) e da Rede Portuguesa de Arte Contemporânea (RPAC), ambas sob a égide da DgArtes, que as políticas culturais têm assentado na descentralização e em modelos de governação multinível. No seu texto, José Soares Neves parte precisamente da descrição das várias redes culturais para analisar a malha de equipamentos culturais hoje existentes no território nacional e a forma como esta se articula com políticas públicas que têm uma dimensão nacional, regional, intermunicipal e local. Esta densificação dos equipamentos culturais pertencentes a redes tem permitido, por um lado, dar passos

no sentido da democratização da cultura e, por outro, dinamizar a relação entre os vários níveis de governação e, também, entre equipamentos de tutela pública nacional e municipal.

*A descentralização
na Educação deve ser vista
como uma oportunidade
para repensar o papel
dos trabalhadores
não docentes
na construção de uma
escola mais inclusiva*

No capítulo dedicado à Ciência e à Inovação, Ricardo Paes Mamede e Matias Andrade partem do reconhecimento de que, desde o início do século, Portugal registou um aumento substancial do investimento em investigação e desenvolvimento — o que se tem traduzido numa mudança gradual do perfil de especialização da nossa economia — para discutirem as implicações desta transformação na definição de estratégias de especialização inteligente. O tema é fundamental na medida em que, na última década, o acesso à Política de Coesão da União Europeia, no que toca aos fundos para investigação e inovação, passou a estar associado a uma estratégia que, em lugar de dispersar investimentos por múltiplas áreas, leve a que cada território identifique setores, fileiras ou tecnologias em que apresente vantagens (atuais ou potenciais), de modo a mobilizar atores relevantes para desenvolverem essas apostas de forma colaborativa.

*Na investigação e inovação
a UE pretende que, em lugar
de dispersar investimentos por
múltiplas áreas, cada território
identifique setores, fileiras ou
tecnologias em que apresente
vantagens atuais ou potenciais*

Os autores defendem que as estratégias de especialização inteligente sejam concebidas e implementadas num quadro de governação multinível e alertam para um conjunto de dificuldades associadas a este processo: desde as assimetrias institucionais (com regiões que carecem de capacidade técnica, financeira e estratégica) a problemas de articulação vertical (como o desalinhamento entre prioridades ou calendários e a fraca partilha de informação) passando por tensões entre regiões ou ministérios setoriais, culminando na ausência de mecanismos capazes de explorar sinergias inter-regionais. Estas dificuldades, tendentes à formação de um quadro de fragmentação institucional, em vez de promoverem coligações estratégicas, alertam os autores, podem ter como consequência a cristalização de divisões e o reforço de uma lógica não colaborativa, pondo em causa a transformação do perfil da nossa economia.

*O transporte público gratuito
pode ser uma medida eficaz
para enfrentar os problemas de
congestionamento, precariedade
social e poluição das cidades*

Nuno Bento e João Pereira discutem um instrumento de política pública que tem sido apontado como virtuoso para responder a um problema profundo, em particular nas áreas metropolitanas: a mobilidade urbana. A diminuição ou mesmo a abolição de tarifas para os utilizadores de transportes públicos é vista como uma forma de promover a mobilidade sustentável, com impactos positivos aos níveis económicos, sociais e ambientais. No seu texto, os autores percorrem quer experiências nacionais de gratuidade com algum lastro e que têm sido vistas como exemplares (como o Programa de Mobilidade Gratuita de Cascais, lançado em 2020), quer os casos de outros países, nos quais se avançou na gratuidade para identificar as vantagens e os riscos associados a esta opção de política, designadamente no quadro do Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+ TP), criado em 2024 com verbas do Fundo Ambiental. Nuno Bento e João Pereira concluem que o transporte público gratuito pode ser uma medida eficaz para enfrentar os problemas de congestionamento, precariedade social e poluição das cidades, mas que o seu efeito tende a ser tanto maior quanto mais continuado for no tempo e acompanhado por melhorias na qualidade do serviço, assim como por medidas complementares de restrição de tráfego. Este objetivo está, contudo, dependente de um ajustamento dos mecanismos de financiamento atualmente em vigor.

Os dois textos finais lidam com a relação entre território e recursos naturais. O primeiro, de João Almeida Filipe, trata da cogestão das áreas protegidas, enquanto o segundo, de Miguel Freitas, reflete sobre a expansão da agricultura biológica e a eco-territorialização das políticas públicas.

Os municípios são parceiros essenciais para a valorização das áreas protegidas e para a geração de receitas que permitam autofinanciar a sua gestão

João Almeida Filipe discute o impacto do modelo de cogestão das 32 áreas protegidas existentes no Continente, criado recentemente (2019), num quadro em que a gestão destes territórios era, no essencial, responsabilidade da Administração Central, através do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). Esta alteração assenta no reconhecimento de que os municípios são parceiros essenciais para a valorização das áreas protegidas e para a geração de receitas que permitam autofinanciar a sua gestão. Almeida Filipe reconhece que esta dinâmica de gestão de proximidade, em que diferentes entidades colocam ao serviço da área protegida o que de melhor têm para oferecer no quadro das suas competências e atribuições, tem tido um nível razoável de adesão (está já presente em 25 das 32 áreas protegidas, envolvendo 63 dos 73 municípios potenciais). Esta nova estratégia tem um potencial significativo para avançar o desenvolvimento socioeconómico, através, por exemplo, do investimento na bioeconomia e no turismo da natureza. O autor conclui que o sucesso desta estratégia depende da participação de diversos atores locais; da capacidade de contrariar a fragmentação da propriedade rústica, de modo a adquirir escala; e, finalmente, de políticas ativas que contrariem o abandono do território, que tem levado a frequentes incêndios rurais que ameaçam espécies e habitats que se pretendem salvar nas áreas protegidas.

Miguel Freitas parte do crescimento muito significativo da área de agricultura biológica em Portugal (quase triplicou entre 2019-2023), o que nos coloca hoje na quarta posição ao nível da União Europeia, para analisar o conceito de bio-regiões. Esta transformação é importante pois a agricultura biológica é, hoje, vista como a alternativa mais sustentável, nomeadamente por promover a preservação da biodiversidade e da geodiversidade, favorecendo, como tal, a resiliência climática. As bio-regiões, defende o autor, são essenciais para a materialização de um desenvolvimento territorial integrado, que contrarie a desertificação, e que seja sustentável.

A implementação das bio-regiões requer uma estratégia integrada de desenvolvimento dos territórios rurais, a partir da construção de pactos locais que promovam sistemas alimentares territoriais sustentáveis, com envolvimento de diversos atores, em torno de modos de produção biológico e agroecológico. Com base na experiência do concelho de Idanha-a-Nova, Miguel Freitas identifica quatro elementos essenciais para a concretização do conceito de bio-região: conhecer as marcas distintivas dos territórios a circunscrever; ensaiar indicadores de resultado; definir linhas de orientação e instrumentos de suporte para uma Agenda Temática Local; e construir uma matriz de transição, com indicadores-chave e metas a atingir.

Considerações finais

Os textos que se seguem procuram traçar um retrato preliminar do processo de descentralização num conjunto de domínios das políticas públicas. Trata-se de um exercício exploratório que suscita mais questões do que oferece respostas. A leitura conjunta destes textos permite, contudo, reforçar algumas características sobre o que podemos classificar como atributos externos das

políticas públicas em Portugal e tecer considerações sobre o modo como o momento político atual se articula com um processo de descentralização que teve impulsos particularmente fortes nos últimos anos — com a transferência de competências importantes para as autarquias e com a transformação da natureza política e institucional das CCDR, que passaram a incorporar, também, as funções de algumas das direções-regionais setoriais.

Uma premissa da qual devemos partir na análise das políticas públicas é a existência de atributos que devem estar sempre presentes, independentemente das opções substantivas, tomadas politicamente e ancoradas ideologicamente. Entre estes atributos destacam-se o planeamento, a monitorização e a avaliação.

Há atributos das políticas públicas que devem estar sempre presentes, independentemente das opções substantivas, tomadas politicamente e ancoradas ideologicamente. Entre estes atributos destacam-se o planeamento, a monitorização e a avaliação

Uma das fragilidades das políticas públicas em Portugal prende-se precisamente com a secundarização destas dimensões e a sobrevalorização de um discurso que apregoa “reformas estruturais” — alegadamente com potencial disruptivo face a debilidades estruturais persistentes. Independentemente de opções substantivas divergentes (necessárias e salutar num regime

pluralista), a implementação eficaz de políticas públicas requer sempre tempo para promover estes “atributos externos” (por oposição aos “atributos internos”, que remetem para as opções substantivas).

Neste sentido, a variável tempo é crucial e tenderá a tornar-se ainda mais relevante. Uma cultura de planeamento e avaliação requer um período demorado e depende de um processo de maturação incompatível com ciclos políticos curtos, assentes em sucessões de “reformas estruturais”. Além disso, as políticas públicas que melhor respondem às necessidades económicas e sociais são, também, aquelas que assentam no compromisso.

Uma cultura de planeamento e avaliação requer um período demorado e depende de um processo de maturação incompatível com ciclos políticos curtos, assentes em sucessões de “reformas estruturais”

No momento atual, perante uma significativa fragmentação política no Parlamento e uma sucessão de microciclos governativos, marcados pela instabilidade, a política local e regional contrasta por oferecer ciclos políticos longos, assentes na estabilidade dos compromissos e dos protagonistas. Isto sucede porque, por um lado, por regra, os eleitos autárquicos tendem a cumprir vários mandatos (muitas das vezes, atingindo o limite de doze anos) e, por outro, porque as escolhas das lideranças nas regiões administrativas

dependem, hoje, de um processo negociado regionalmente, que confere elementos de continuidade às CCDR. Juntando a natureza tendencialmente consociativa da política local, temos um quadro no qual podemos esperar maior potencial de valorização dos “atributos externos” das políticas públicas neste nível de governação. Este potencial pode já se estar a manifestar, sendo um dos motivos pelos quais os portugueses revelam níveis elevados de satisfação com o municipalismo e com as respostas das políticas geridas local e regionalmente.

A leitura deste volume permite uma nota de otimismo relativo quanto à descentralização ocorrida nos últimos anos, mas persistem aspetos críticos e pontos de tensão na governação multinível em Portugal. Desde logo, porque este processo muito relevante de transformação das políticas públicas coexiste, uma vez mais, com uma escassa cultura de avaliação e com a fraca presença de elementos que permitam monitorizar o impacto desta estratégia — embora se destaque positivamente por ter sido assumida por sucessivos governos, mesmo com mudanças de cor partidária.

Perante uma sucessão de microciclos governativos, marcados pela instabilidade, a política local e regional contrasta por oferecer ciclos políticos longos, assentes na estabilidade dos compromissos e dos protagonistas

O ciclo prolongado de transferência de competências não impede que Portugal continue persistentemente centralista e com políticas públicas muito centralizadas. O nosso nível elevado de centralização financeira ilustra isto: as despesas municipais representam cerca de metade da média europeia em percentagem do total das despesas públicas. Mas esta nova fase do municipalismo e, de facto, da regionalização traz associada outros pontos de tensão para o desenho e implementação das políticas públicas.

A coexistência entre instabilidade ao nível do Governo da República e de estabilidade ao nível da governação local pode aprofundar a ausência de uma orientação estratégica para o conjunto do território e uma forte segmentação das políticas

A confirmar-se um ciclo de coexistência entre instabilidade ao nível do Governo da República e de estabilidade ao nível da governação local, estes dois tempos crescentemente descoincidentes podem aprofundar outras debilidades estruturais das políticas públicas portuguesas: a ausência de uma orientação estratégica para o conjunto do território e uma forte segmentação das políticas.

Na verdade, o processo de descentralização pode diminuir a capacidade para traçar objetivos comuns

partilhados por todos os atores e capazes de responder de forma uniforme no território. Este défice potencial de visão estratégica pode, aliás, retroalimentar-se de uma propensão para a segmentação das políticas, com escassa articulação entre os objetivos definidos para os vários domínios. À inexistência de objetivos partilhados pode, também, estar associada uma maior discricionariedade das respostas locais.

Em algum momento, será necessário fazer uma reflexão tendente ou a uma descentralização assimétrica ou, em alguns territórios, a uma descentralização de competências para as comunidades intermunicipais

Estes riscos coexistem não só com as manifestas dificuldades financeiras para o nível regional e local assumirem as suas competências, como, também, com a carência de recursos humanos e de capacidades institucionais. O que podemos classificar como tripla fragilidade do processo de descentralização — de recursos financeiros, humanos e institucionais — pode, aliás, em muitos casos, não ser superável. Isto considerando que se coloca um problema de escala, num país no qual um terço dos municípios não tem mais de dez mil habitantes e possui, como tal, estruturas administrativas dimensionadas a esta realidade populacional, mesmo quando o território é vasto e coloca grandes desafios. Em algum momento, será

necessário fazer uma reflexão tendente ou a uma descentralização assimétrica ou, em alguns territórios, a uma descentralização de competências para as comunidades intermunicipais, que podem ser o nível de governação com a escala adequada.

Finalmente, há sinais muito recentes de algum retrocesso na autonomização da esfera regional que obrigam, também, a uma reflexão. Com a possibilidade da tutela da Agricultura e das Pescas nomear um vice-Presidente das CCDR — o que passou a acontecer desde 2024 —, no que parece estar para ser acompanhado pela mesma prerrogativa do lado da Educação, podemos estar a regressar a um modelo de desconcentração vertical, no qual os órgãos de direção das CCDR eram inseparáveis da sua inserção na estrutura hierárquica da Administração Central e, até muito recentemente, com todos os seus dirigentes superiores a serem nomeados pelo Governo. O sinal dado por este movimento vai claramente ao arrepio dos princípios subjacentes às alterações materializadas com a reforma de 2023, que conferiram particular autonomia funcional e, também, política às regiões administrativas. ▀

PARTE 1
CONDIÇÕES POLÍTICAS,
ALTERAÇÕES
INSTITUCIONAIS
E FINANCIAMENTO

Os portugueses, a descentralização e a desconcentração

Pedro Adão e Silva

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Isabel Flores

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Uma confiança particularmente elevada nas instituições do poder local

Estamos num ano eleitoral autárquico, aproximamo-nos da comemoração de cinco décadas de poder local democrático e vivemos um momento em que o nível de competências transferidas da Administração Central para as regiões e municípios se intensificou nos últimos anos. Neste contexto, faz sentido tentar perceber a relação que os portugueses têm com o municipalismo e a forma como olham para os processos de descentralização e de desconcentração das políticas públicas. Neste texto tentamos fazer essa análise com base nos resultados de um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa realizado no âmbito do IPPS-Iscte.

Vamos começar por analisar os resultados do inquérito, considerando a confiança dos inquiridos no municipalismo e a forma como esta evoluiu ao longo do tempo, bem como a avaliação que é feita sobre os vários domínios das políticas públicas ao nível local. Em seguida, consideramos o posicionamento dos inquiridos perante os processos de descentralização e desconcentração de competências para o poder local, analisando o nível visto como adequado para serem tomadas decisões sobre implementação de políticas públicas. Na parte final, exploramos algumas vias de interpretação dos resultados, designadamente as implicações que as opiniões expressas têm para o desenho e a implementação das políticas públicas na intersecção entre os diversos níveis de governação.

O inquérito envolveu indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos, residentes em Portugal Continental, tendo sido obtidas 3059 entrevistas telefónicas válidas. A amostra foi construída por forma a garantir a representatividade a nível de NUTS II, o que permite fazer leituras sensíveis à variação entre cada uma das regiões plano.¹

Os portugueses e a confiança no municipalismo

É de notar que, num contexto de declínio da confiança nas várias instituições relevantes para a implementação das políticas públicas, os inquiridos

¹ Para o efeito, foram contactados 14.297 números telefónicos elegíveis, com uma taxa de resposta de 21,4%. Considerando um grau de confiança de 95%, a margem de erro é de: 2% para Portugal Continental; 3% para a Região Norte; 4% para a Região Centro e Lisboa e Vale do Tejo e 5% para o Alentejo e Algarve. A amostra não só foi construída por forma a garantir a representatividade a nível de NUTS II, como foram aplicadas quotas de sexo, idade, região e instrução, em linha com os censos de 2021. O trabalho de campo foi realizado pela GfK Metris por 59 entrevistadores com experiência e formação e decorreu entre os dias 13 de fevereiro e 14 de abril de 2025 (nos dias úteis entre as 17h e as 22h e ao fim-de-semana entre as 11h e as 22h), através de entrevista telefónica, pelo sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), com base em questionário elaborado pelos autores deste texto. Todos os dados deste artigo são baseados em análises feitas a partir deste estudo de opinião.

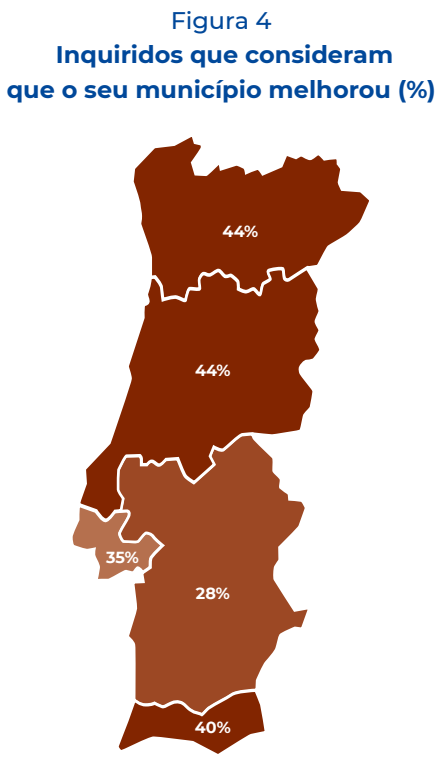
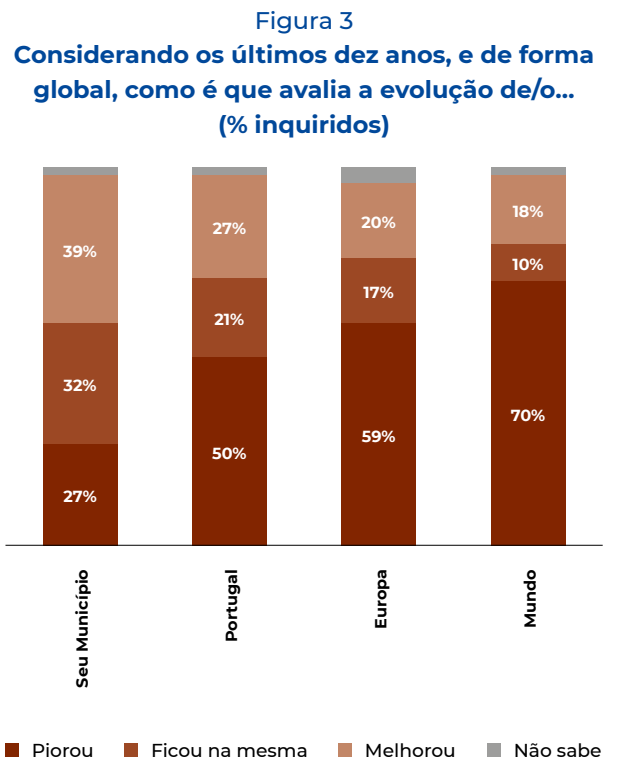
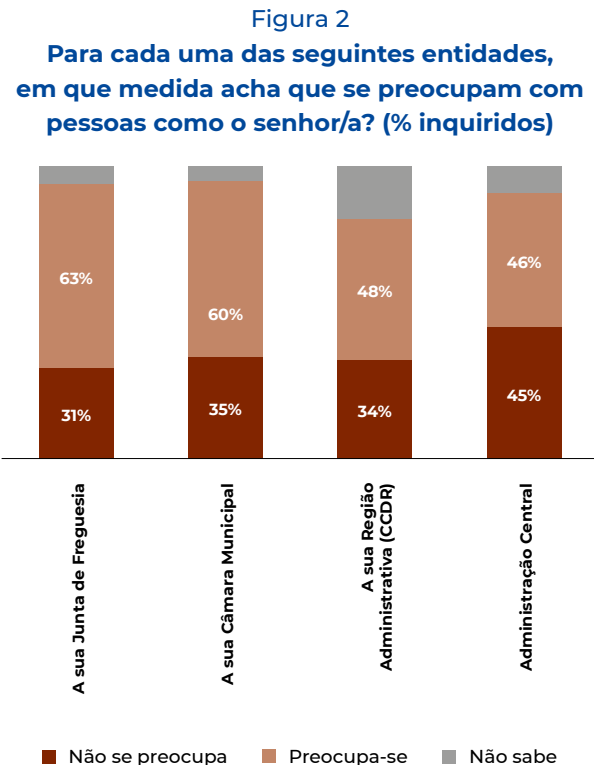
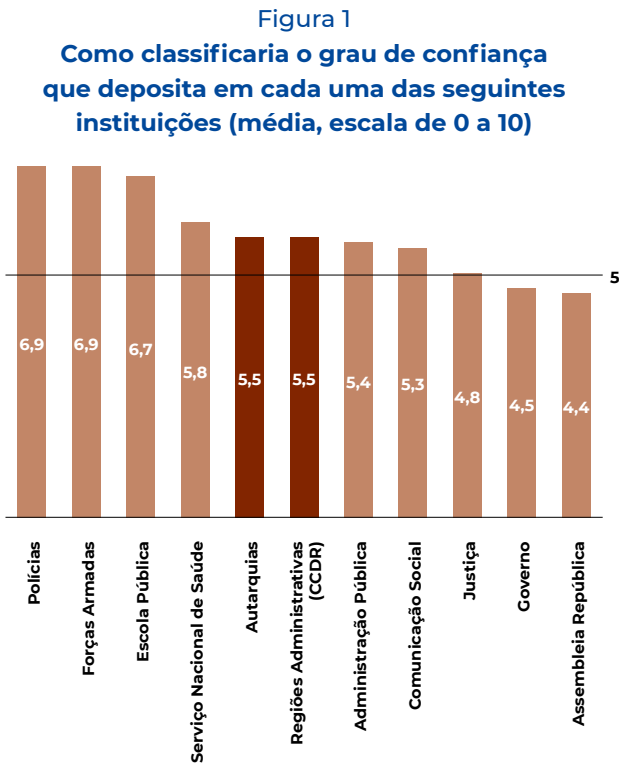
Quanto maior é a proximidade do nível de governo, mais os inquiridos reconhecem uma preocupação com os cidadãos

revelam níveis de confiança no poder local comparativamente mais elevados do que aqueles que demonstram em relação à administração pública central, Governo ou Assembleia da República. Na verdade, quer as autarquias, quer as regiões administrativas apresentam uma avaliação marginalmente positiva e ligeiramente superior ao ponto médio. Como se pode ver na figura 1, e em linha com o que tende a suceder em outros estudos em que estas questões são colocadas, as instituições ligadas às funções de soberania destacam-se pela positiva (exemplo, Polícias e Forças Armadas).

A avaliação da confiança nas instituições não é independente do modo como os inquiridos respondem à questão: “para cada uma das seguintes entidades, em que medida acha que se preocupam com pessoas como o senhor(a)?” (figura 2). Considerando quatro níveis de governação – juntas de freguesia; câmaras municipais; regiões administrativas e Administração Central –, resulta claro que quanto maior a proximidade do nível de governo mais os inquiridos reconhecem uma preocupação com os cidadãos. Enquanto as instâncias do poder local – juntas de freguesia e câmaras municipais – surgem respetivamente com 63% e 60%, o valor para as regiões administrativas (CCDR) é bastante inferior (48%), aproximando-se do da Administração Central (46%). Note-se que em relação às Regiões Administrativas existe um grande número de inquiridos que não tem opinião (17%). Estes valores revelam um padrão: quanto mais próxima a instituição, maior é a preocupação que os inquiridos consideram que ela tem com as pessoas.

Este padrão é consistente com a avaliação que os inquiridos fazem da evolução do mundo, da Europa, de Portugal e do município no qual habitam ao longo da última década (figura 3). Enquanto em relação ao município, apenas 27% consideram que a situação piorou, quando a questão foi colocada em relação a Portugal esse valor aumenta para 50%, sendo ainda mais alto no caso da Europa (59%) e do mundo (70%). Aliás, no caso dos municípios são mais os inquiridos que consideram que estes evoluíram positivamente (39%) do que o número daqueles que fazem uma avaliação negativa. No entanto, esta avaliação positiva dos municípios apresenta variações significativas conforme o território que os inquiridos habitam. Quando consideramos cada uma das cinco regiões administrativas de Portugal continental, encontram-se diferenças relevantes na perceção de evolução do município na última década (figura 4). Enquanto no Norte, Centro e Algarve mais de 40% dos inquiridos entendem que o seu município melhorou, nas regiões de Lisboa e do Alentejo a avaliação é mais desfavorável. É no Alentejo onde a percentagem é mais baixa – apenas 28% –, significativamente abaixo da média do território nacional (39%), sendo de 35% para Lisboa.

Esta apreciação está alinhada com graus elevados de satisfação com os vários domínios das políticas públicas ao nível do município. Se bem que todos os domínios considerados se situem acima do ponto intermédio da escala, os inquiridos apresentam níveis mais elevados de satisfação com a educação, a segurança e turismo – curiosamente, alguns dos domínios que



Um número muito expressivo de inquiridos revela ter pouco ou nenhum conhecimento sobre o processo de descentralização em curso e apenas 38% declaram ter algum conhecimento

tendem a ser vistos como mais críticos em diversos estudos de opinião. Mesmo os domínios que merecem uma avaliação menos positiva – transportes, saúde e habitação – apresentam valores acima do ponto intermédio (figura 5).

No entanto, quando se desagrega esta avaliação por região, verificam-se algumas variações do nível de satisfação com os diversos domínios das políticas públicas. Por exemplo, considerando a habitação, os inquiridos da Região Centro têm opiniões mais positivas (6,1) do que os que residem no Algarve (4,5), com os das restantes regiões a variarem entre 4,5 e 5,6. Já quando se analisa os valores para o turismo, a Região do Algarve e Lisboa destacam-se com uma avaliação mais positiva de (7,7 e 6,4, respetivamente). No que toca à segurança, todo o país revela níveis bastante elevados de satisfação, variando entre 6,7 no Alentejo, Algarve e Lisboa e a Região Norte e Centro com valorizações médias de 7,1 e 7,4, respetivamente. Finalmente, também no domínio da educação a satisfação é globalmente elevada sendo possível identificar algumas pequenas variações regionais, com a satisfação a variar entre um máximo de 7,4 no Centro e um mínimo de 6,7 no Algarve (figura 6).

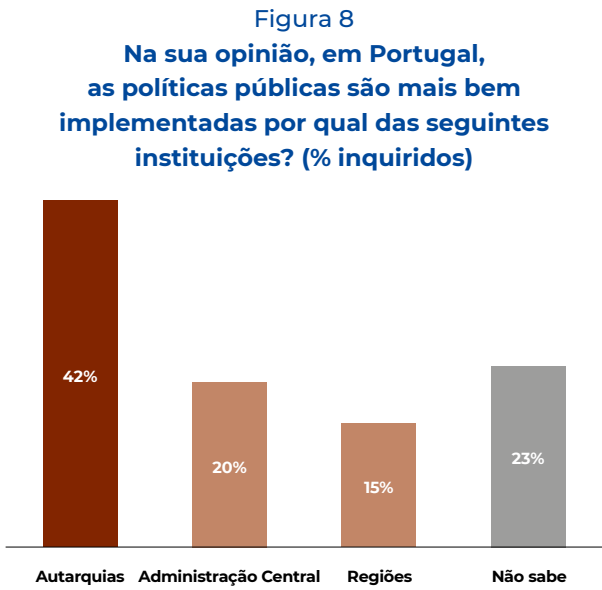
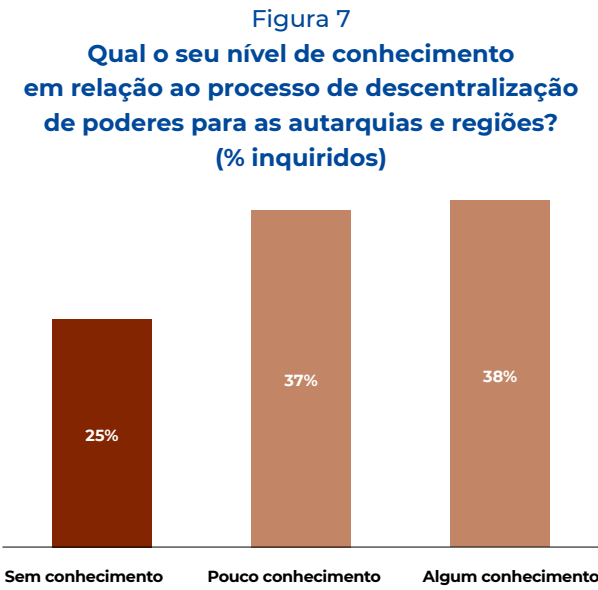
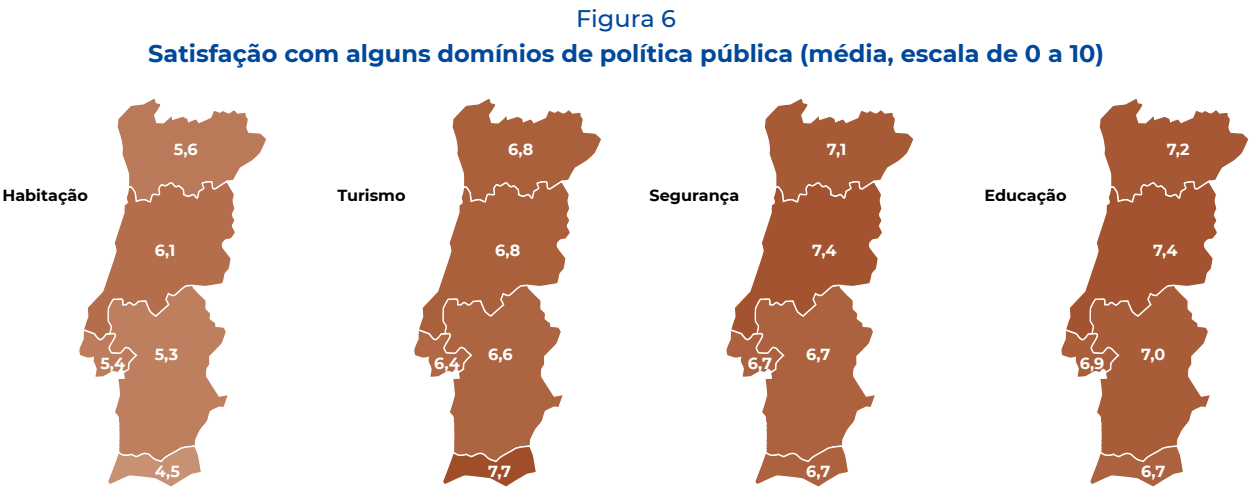
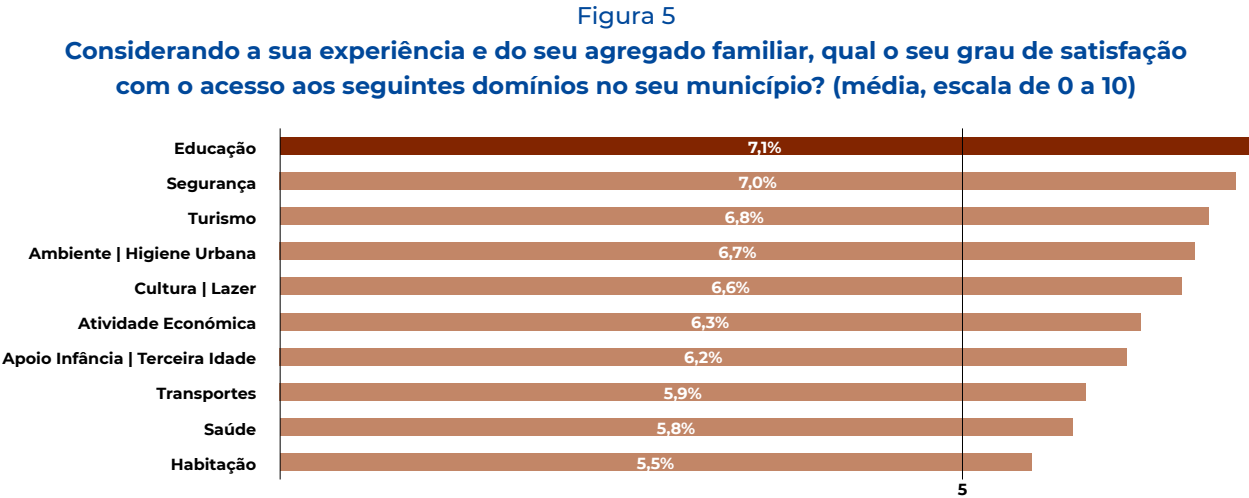
Os portugueses e a descentralização e desconcentração das políticas públicas

O nível de conhecimento dos inquiridos sobre o processo de transferência de competências para o nível regional e local na implementação de políticas públicas é baixo. Há um número muito expressivo de inquiridos que revela ter pouco (37%) ou nenhum conhecimento (25%) sobre o processo de descentralização em curso e apenas 38% declaram ter algum conhecimento (figura 7).

Este facto não impede, contudo, os inquiridos de se posicionarem com clareza sobre quais as instituições que melhor podem implementar políticas públicas. Quando questionados sobre qual o nível adequado, 42% dos inquiridos reportaram serem as autarquias que estão mais bem preparadas para o fazer. A diferença do nível autárquico para a Administração Central (20%) e para as regiões (15%) foi bastante expressiva. De realçar, no entanto, que esta pergunta não foi respondida por um em cada cinco inquiridos (figura 8).

Analisando a variação regional da resposta a esta questão, e considerando apenas os inquiridos que escolheram as autarquias como a instância mais adequada para a implementação de políticas públicas, vislumbra-se uma ligeira diferença entre regiões: com o Centro a destacar-se (com três pontos acima da média do território), enquanto Lisboa e Vale do Tejo tem um comportamento em sentido contrário (com dois pontos abaixo da média).

A avaliação que é feita sobre qual a instância mais bem preparada para a implementação das políticas públicas tem consequências quando os inquiridos foram chamados a posicionarem-se sobre se o nível atual de distribuição de competências é adequado ou, pelo contrário, deveriam ser transferidas mais responsabilidades para as regiões ou para as autarquias. Em linha com

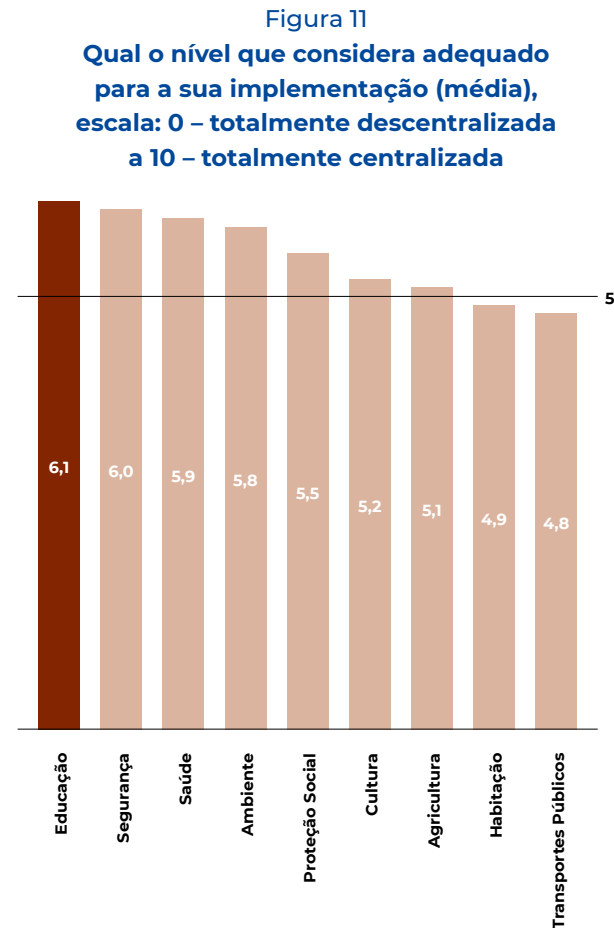
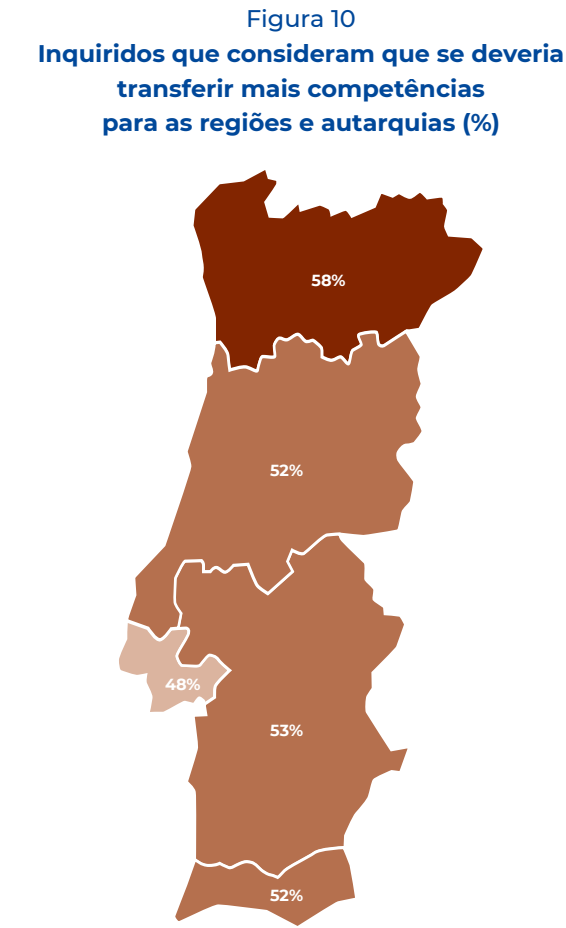
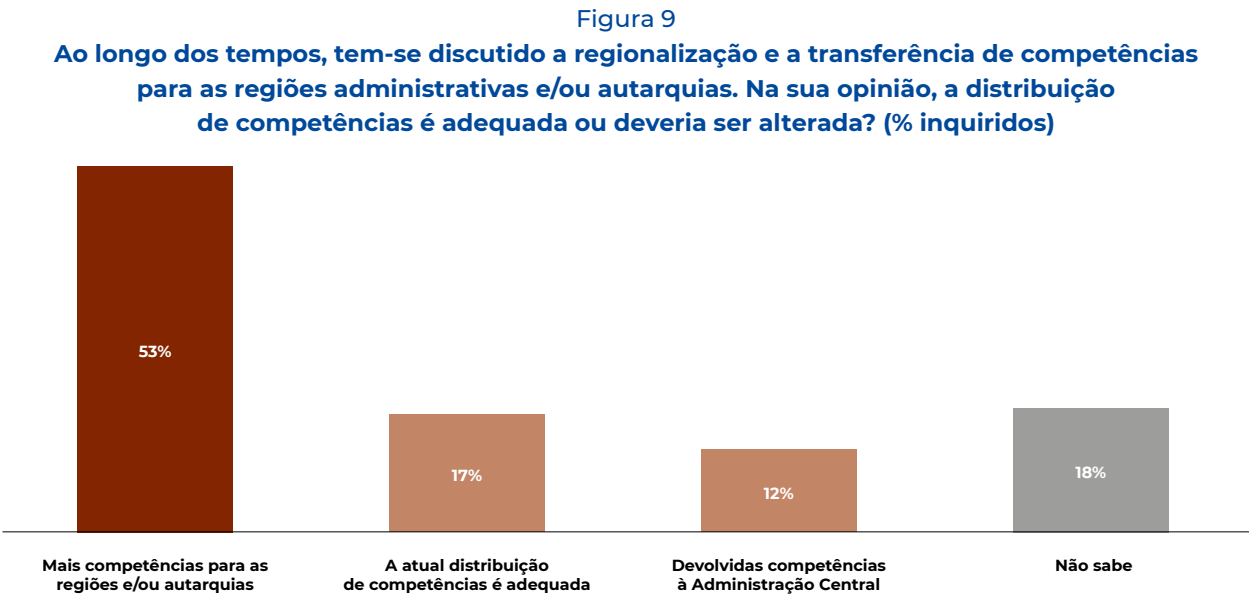


Na Região Norte, a percentagem de inquiridos que entendem que a esfera regional e/ou municipal deve ter mais competências é superior à média nacional. Na Região de Lisboa, esse valor é inferior à média nacional

a posição segundo a qual são as autarquias a entidade mais bem posicionada para implementar políticas públicas, a maioria dos inquiridos (53%) entende que se deve continuar a transferir mais competências para o poder local, enquanto apenas 17% estão de acordo com o nível atual de descentralização. Existe, no entanto, um número elevado de inquiridos que declara não ter opinião sobre esta matéria (18%) (figura 9).

Analisando especificamente os inquiridos favoráveis à transferência de mais responsabilidades para as regiões e autarquias, observa-se uma variação regional significativa: enquanto nas regiões Centro, Alentejo e Algarve, o valor daqueles que defendem a transferência de mais responsabilidades na implementação de políticas públicas para as regiões ou para as autarquias é em torno do ponto intermédio (53%), na Região Norte, a percentagem de inquiridos que entendem que a esfera regional e/ou municipal deve ter mais competências (58%) é superior à média nacional. Em sentido contrário, na Região de Lisboa esse valor é inferior à média nacional (48%) e dez pontos inferior ao valor da Região Norte (figura 10).

Quando chamados a pronunciarem-se sobre o nível adequado de descentralização de vários domínios das políticas públicas, os inquiridos posicionam-se de forma distinta consoante cada um dos domínios das políticas públicas. Enquanto as políticas de educação, segurança e saúde deveriam permanecer prioritariamente responsabilidade da Administração Central, por contraste, os domínios da habitação e dos transportes públicos deveriam ser responsabilidade maioritariamente da Administração Local (Figura 11). Estas opiniões não podem deixar de ser lidas à luz de um processo de descentralização que, nos últimos anos, incidiu em particular na educação, saúde e proteção social (precisamente os domínios em que os inquiridos revelam menor preferência pela descentralização).



Os portugueses valorizam as respostas de proximidade e revelam uma preferência por políticas implementadas ao nível do município... mas consideram que se deveriam manter na esfera do poder central áreas que têm sido descentralizadas

Considerações finais: o paradoxo

De acordo com os resultados deste inquérito, os portugueses depositam uma confiança particularmente elevada nas instituições do poder local. Esta confiança está articulada com uma valorização comparativamente positiva das respostas das políticas públicas implementadas ao nível local. Este diagnóstico não é independente de uma perceção bastante enraizada de uma melhoria das condições de vida ao nível do município, que, por sua vez, se encontra associada a níveis igualmente elevados de satisfação com a generalidade dos serviços públicos locais.

A conjugação destes sentimentos ajuda a corroborar a ideia de que os portugueses valorizam as respostas de proximidade e que, embora apresentando níveis elevados de desconhecimento do teor dos processos recentes de descentralização das políticas públicas, revelam uma preferência por políticas implementadas, em particular, ao nível do município. Contudo, no que encerra um paradoxo, as áreas nas quais as competências têm sido mais descentralizadas (Educação, Saúde e Proteção Social) são justamente aquelas que os inquiridos consideram que se deveriam manter mais na esfera de responsabilidade do poder central.

Esta nova realidade das políticas públicas em Portugal, na qual a governação multinível se tem transformado através de um processo de transferência de responsabilidades da Administração Central para a Administração Local, que tem acompanhado as várias legislaturas e os vários governos, não deixará, contudo, de alterar também o modo como os portugueses passarão a avaliar uma Administração Local que tem cada vez mais competências.

O novo ciclo autárquico que em breve se iniciará não deixará, por isso, de ser marcado por uma nova relação entre um poder local com maiores responsabilidades nos vários domínios das políticas públicas e uma população que continuará a ter na proximidade um instrumento quer de reivindicação, quer, não menos importante, de sindicância sobre a forma como as novas competências são assumidas pelos eleitos. Para além do efeito transformador sobre as realidades sociais e económicas locais, esta intersecção não deixará também de ter consequências para a relação dos portugueses com a Administração Local. ■

As desigualdades territoriais

Renato do Carmo

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

As desigualdades socioterritoriais e a persistência dos dualismos na sociedade portuguesa

Portugal, sociedade dualista

Este texto pretende reflectir sobre o modo como as desigualdades socioterritoriais não só persistem na sociedade portuguesa como vão incorporando novas roupagens e configurações¹ e enquadrar as tendências descritas nos atuais processos de descentralização de políticas públicas e de delegação de competências para os municípios.

Partimos de uma problematização sociológica e geográfica sobre a sociedade portuguesa baseada num artigo de Adérito Sedas Nunes publicado em meados dos anos 1960 do século XX², no qual o sociólogo estabelece os eixos principais de leitura dos processos de modernização que o país conhecia nessa altura. No seu entender, Portugal caracterizava-se por uma estrutura social dualista marcada pela oposição entre, por um lado, a sociedade moderna que se consolidava a litoral, particularmente nas duas maiores áreas metropolitanas, onde as dinâmicas de industrialização e de urbanização progrediam e se expandiam, acompanhadas pela forte densificação dos territórios e das suas malhas urbanas e, por outro lado, na faixa interior, o país rural e agrícola, que ia perdendo população, que migrava para o litoral ou para fora do país, à medida que as economias locais tradicionais conheciam uma progressiva erosão. Assim, de um lado, o país densificava-se em volume populacional e em dinamismo económico, enquanto, do outro, os territórios iam ficando para trás, despovoando-se e envelhecendo.

Esta matriz dualista evoluiu até ao final do século XX tendo-se intensificado as assimetrias sociodemográficas e espaciais. Grande parte dos territórios em perda, caracterizados como de “baixa densidade”, além de se terem esvaziado de residentes, assistiram a um dismantelamento duplo quer das suas atividades económicas habituais, quer da proximidade e da ligação com os serviços e equipamentos públicos e privados. Muitos destes espaços assistiram ao encerramento da escola de 1.º ciclo, da estação

Ao dualismo económico e demográfico, juntou-se o dualismo funcional entre territórios dotados de infraestruturas, equipamentos e serviços e os que foram destituídos de um conjunto de funções económicas e administrativas

¹ Carmo, R. M. (2023). Portugal: sociedade ainda dualista, mas numa encruzilhada existencial. *Análise Social* (249), LVIII (4.º), 704-721.

² Nunes, A. S. (1964). Portugal, sociedade dualista em evolução. *Análise Social* (7-8), 407-462.

Algumas cidades médias situadas tanto no interior como na faixa litoral ganharam um enorme dinamismo que se espelhou no aumento da população residente e da população ativa

de correio, da farmácia, do centro de saúde. Ao dualismo económico e demográfico, juntou-se o dualismo funcional entre territórios dotados de infraestruturas, equipamentos e serviços e os que foram destituídos de um conjunto de funções económicas e administrativas. A forte erosão ocorrida nestas e noutras funções implicou uma crescente disfuncionalidade destes territórios, cada vez mais afastados da relação com as agências e organizações públicas e sem capacidade de inverter o ciclo de desligamento institucional e de agravamento das formas de desproteção das populações. Acresce a isto o surgimento de novos riscos que os tornaram ainda mais expostos a um conjunto diferenciado de vulnerabilidades, como é o caso dos riscos decorrentes das alterações climáticas e os dos seus impactos inesperados, mas recorrentes, relacionados com intempéries ambientais (secas, incêndios, cheias).

A emergência da terceira espacialidade

Apesar da persistência da estrutura dualista, a geografia do país conheceu, sobretudo a partir das décadas de 1980 e de 1990 do século passado, uma complexificação do seu sistema urbano. Devido a uma série de fatores relacionados nomeadamente com o investimento público em setores que deram um enorme salto quantitativo e qualitativo, como a expansão da rede de instituições de ensino superior, ou da área do apoio social, das infraestruturas rodoviárias e de telecomunicações, acompanhado pelo incremento da terciarização das economias locais e regionais, algumas cidades médias situadas tanto no interior como na faixa litoral ganharam um enorme dinamismo que se espelhou, entre outros aspetos, no aumento da população residente e da população ativa.

Estas cidades emergiram como âncoras de desenvolvimento regional, contribuindo parcialmente para estancar o esvaziamento populacional que se aprofundou em muitos espaços rurais envolventes, ao mesmo tempo que alicerçaram a sua economia em dinâmicas relacionais, numa lógica de entreposto entre espaços urbanos e rurais. Surgiu assim uma nova espacialidade configurada em arquipélago na qual despontaram focos de dinamismo diferenciados e multifacetados³. Enquanto âncoras de desenvolvimento e entrepostos de relações sociais e económicas, algumas cidades médias concentraram novas funções capazes de compensar parcialmente o caminho de perda irremediável de funções e da crescente disfuncionalidade dos territórios mais periféricos e deprimidos. Deste ponto de vista, a cristalizada configuração dualista incorporou, simultaneamente, uma matriz de geometria variável relativamente irrequieta e com potencial para incrementar e consolidar uma geografia tendencialmente mais policêntrica e relacional. Contudo, é importante sublinhar que esta geografia emergente coexistiu com o reforço da centralidade das áreas metropolitanas, com destaque para a Região de Lisboa, que se foi reforçando como o grande polo de desenvolvimento do país.

³ Ferrão, J. (2002). Portugal, três geografias em recombinação. *Lusotopie* (2) 151-158

Movimentos contraditórios nas espacialidades em declínio

Não é fácil identificar as tendências abrangentes que afetaram a evolução desta geografia em *puzzle* desde o início do século XXI sem o risco de incorrer em generalidades demasiado lineares. Contudo, arriscamos dizer que, devido a um conjunto de fatores variados e complexos, tendo à cabeça o impacto de crises consecutivas (crise financeira, crise do euro e das dívidas soberanas, crise pandémica, entre outras), mas também a crescente abertura da economia nacional aos fluxos e assimetrias do comércio internacional, os territórios e as suas pessoas foram sofrendo embates sucessivos que geraram e aprofundaram movimentos contraditórios.

Desde logo, a grande maioria dos designados territórios de baixa densidade foram ficando irremediavelmente ainda mais para trás, numa trajetória quase irreversível de retrocesso económico e social. Por sua vez, parte considerável das cidades médias viu atenuar o seu dinamismo económico e demográfico, verificando-se uma mitigação de algumas das suas funções, e a retração ocorrida em serviços da administração pública ou em equipamentos sociais contribuiu claramente para travar o impulso ocorrido nas décadas precedentes. Tirando algumas boas exceções, designadamente Évora, Viseu e Vila Real, as cidades médias situadas no interior entraram num certo declínio enquanto entrepostos de desenvolvimento e de relações virtuosas.

O poderoso movimento de retrocesso, que abarca os territórios que ficaram para trás, parece que também vai atingindo um conjunto de cidades médias, pelo menos, parcialmente. Todavia, é importante salientar que, na microescala, estas cidades (e os territórios envolventes, mais ou menos periféricos) não estão adormecidas, longe disso, e todos os dias se inventam formas de resistência e de enfrentamento ao movimento geral de declínio. É fundamentalmente nos projetos de desenvolvimento local e nas iniciativas socioculturais que se encontram os dinamismos irreverentes. Trata-se de uma contratendência que urge sinalizar e engrandecer pela ação das políticas públicas. São efémeras e quase invisíveis, mas podem fazer toda a diferença nas comunidades locais.

Um modelo unipolar em precarização

Como se pode verificar no quadro 1, com a exceção da Região Autónoma dos Açores, é na Grande Lisboa que se encontram os maiores níveis de desigualdade de rendimento. A produção das desigualdades na Área Metropolitana de Lisboa (AML) é cada vez mais multidimensional e aí, para além das componentes económicas, intercetam-se vincadas desigualdades étnico-raciais, de género e até geracionais. Neste sentido, verifica-se que os dualismos estruturais não só persistem como assumem configurações mais complexas não só entre as diferentes regiões do país, mas também no interior das Áreas Metropolitanas⁴.

Apesar de ser o motor de desenvolvimento e assumindo-se nas últimas décadas como um polo cada vez mais determinante no crescimento

A grande maioria dos designados territórios de baixa densidade foram ficando irremediavelmente ainda mais para trás, numa trajetória quase irreversível de retrocesso económico e social

⁴ Por motivos de espaço, este texto debruçou-se apenas sobre a Área Metropolitana de Lisboa. Análises mais profundas deverão incorporar outros territórios metropolitanos, designadamente a Área Metropolitana do Porto

Os dualismos estruturais não só persistem como assumem configurações mais complexas não só entre as diferentes regiões do país, mas também no interior das Áreas Metropolitanas

económico do país, vários estudos têm chamado a atenção para algumas fragilidades socioeconómicas que vão ocorrendo na AML⁵. Desde logo, verifica-se que o crescimento galopante das atividades do turismo e do imobiliário está a dar-se à custa de uma “descomplexificação” sectorial, na qual a AML vai perdendo competitividade noutros setores (nomeadamente de alta tecnologia) com repercussões na diminuição da produtividade. A especialização em atividades de menor produtividade tem-se refletido simultaneamente na compressão dos salários e no aumento das formas de precariedade laboral. Por seu turno, o extraordinário aumento dos preços da habitação, ocorrido nos anos recentes, compromete o acesso pleno à cidade de um número diversificado e relevante de grupos e camadas sociais — como é o caso dos jovens, da população imigrante ou de uma parte considerável de pessoas provenientes das classes médias.

Estes e outros processos refletem-se no empobrecimento das populações e no aumento das desigualdades sociais e territoriais. Deste modo, a dualidade entre o centro e as periferias da cidade de Lisboa tende a acentuar-se. O centro torna-se cada vez mais de uso exclusivo das elites e as periferias, apesar da sua maior ou menor densificação populacional, não conseguem dotar-se consistentemente de infraestruturas e de equipamentos capazes de melhorar significativamente as condições de vida dos seus residentes.

Assim, podemos depreender que os três tipos de espacialidade predominantes no país, encontram-se, por motivos diferentes, em fragilização. Mesmo o grande polo de dinamismo social e económico do país apresenta tendências preocupantes que devem merecer o aprofundamento dos diagnósticos e a intervenção de políticas públicas capacitadas para induzir transformações necessárias de maneira a inverter tanto a redução da produtividade e da complexidade da sua economia, como o aumento das desigualdades e das formas de precarização laboral e social.

Coefficiente de Gini e indicador S80/S20, Portugal e NUTS II, 2023⁶

Fonte: INE, EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2024

	Gini (%)	S80/S20
Portugal	31,9	5,2
Norte	31,9	5,2
Centro	30,2	4,7
Oeste e Vale do Tejo	28,8	4,3
Grande Lisboa	32,9	5,6
Península de Setúbal	31,3	5,3
Alentejo	30,0	4,5
Algarve	31,6	5,1
R. A. Açores	33,8	5,9
R. A. Madeira	31,1	4,9

⁵ Rodrigues, G. (Coord.), Drago, A., Reis, J., Ferreira, G. e Serra, N. (2024). A descomplexificação económica da Área Metropolitana de Lisboa. *Causa Pública*

⁶ Coeficiente de Gini: indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo). Rácio S80/S20: indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos.

A descentralização e a atenuação dos dualismos

Neste quadro, as políticas de descentralização que passam, por exemplo, pela transferência de competências nas diversas esferas de intervenção central do Estado Social (como a educação, a saúde ou as políticas sociais) para a escala municipal, são um instrumento importante que pode contribuir para atenuar alguns dos dualismos identificados. Estas políticas sugerem um caminho de reestruturação institucional que vise, entre outros aspetos, uma maior ênfase na proximidade, como um bem em si mesmo de atuação das políticas públicas.

No entanto, a proximidade só representa uma mais-valia se assentar numa lógica relacional capaz de promover interações continuadas e facilitadoras entre a prestação dos serviços públicos e os contextos vividos pelas populações locais. Isto é, uma proximidade que não só responda aos problemas e às necessidades, como antecipe e previna os riscos de vulnerabilidade social e económica. Para tal, é fundamental que a descentralização de competências e de responsabilidades seja acompanhada de dotações orçamentais que permitam, por um lado, incrementar e qualificar as equipas multidisciplinares de intervenção compostas por técnicos capacitados e, por outro, aplicar programas que não só calibrem as prestações sociais existentes, como concebam e fortaleçam novas modalidades de apoio social e de intervenção no terreno adequadas aos contextos vividos.

Neste âmbito, são particularmente importantes as políticas de proximidade que combatam a pobreza nas suas múltiplas dimensões, assim como os diferentes mecanismos de empobrecimento que afetam diversos grupos sociais⁷. Sem esse combate persistente que vise uma crescente autonomização económica e social das camadas sociais afetadas, não será possível quebrar os alicerces em que assentam os dualismos estruturais da sociedade portuguesa. Desta feita, é imperativo potenciar as capacidades incorporadas nos territórios permitindo que estas ganhem escala e reforcem as dinâmicas relacionais entre as instituições e as populações, mas, também, entre os centros e as periferias ou entre os espaços rurais e os urbanos. ▶

⁷ A este respeito é importante investir, generalizar e consolidar o Radar Social como programa que identifica e mapeia situações de vulnerabilidade social, com o objetivo de desenvolver respostas para as necessidades das pessoas. A nível municipal é composto por uma equipa especializada nas áreas de Serviço Social, Psicologia, Sociologia e Economia, que desenvolve um trabalho de cooperação, sinalização e encaminhamento das situações de pobreza e exclusão social, em estreita ligação com a Rede Social

A reforma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

David Teles Pereira

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

O paradoxo das CCDR: criadas para desaparecer, mas a sua extinção nunca esteve no horizonte

A revisão constitucional de 1997 colocou desafios significativos ao processo de regionalização¹. Sem esse processo de regionalização, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), nas suas diversas iterações, ao longo de mais de vinte anos de vigência, têm sido a resposta de sucessivos Governos para reforçar o nível regional de decisão². Contudo, o processo de evolução das CCDR tem sido hesitante no que respeita à consolidação da autonomia regional, bem como particularmente sensível aos diversos contextos políticos que atravessou.

Pensada como um passo firme e seguro no sentido dessa autonomia regional, também a reforma de 2023 que, entre outros aspetos, converteu as CCDR em institutos públicos, acabou por enfrentar condicionalismos e alterações que poderão pôr em causa o seu sentido original de aprofundamento da sua autonomia e da legitimidade democrática do órgão diretivo das CCDR, I.P. Este texto analisa a reforma de 2023 à luz do processo de afirmação das CCDR, refletindo sobre a sua nova orgânica e o funcionamento do seu órgão executivo.

Uma espécie de balanço (2003-2023)

Em 2023, o Governo reestruturou as CCDR, transformando o que eram até então serviços periféricos da administração direta em institutos públicos de regime especial, que passaram a ter a designação de Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. (CCDR, I.P.).

Em vinte anos de vigência das CCDR, esta reforma foi a primeira reformulação substantiva do regime jurídico destas entidades desde a sua criação em 2003³. Com efeito, nem o diploma de 2007⁴, que revogou o regime originário, nem a alteração deste regime levada a efeito em 2012⁵ tinham afetado significativamente o desenho institucional, orgânico e funcional inicialmente fixado.

Ainda que se deva reconhecer a relevância e o valor simbólico das alterações introduzidas em 2020⁶ ao diploma de 2012, em que o modelo de nomeação governamental do órgão dirigente das CCDR foi substituído por um mecanismo de eleição indireta do presidente e de um dos vice-presidentes por um colégio eleitoral de eleitos locais, a sua incidência foi cirúrgica, restringindo-se à nomeação, mandato e estatuto remuneratório do presidente e dos vice-presidentes, preservando, no restante, o regime jurídico anteriormente vigente.

Este histórico evidencia alguns aspetos que são particularmente relevantes para analisar e perspetivar a reforma que o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada, volume II*. Coimbra: Coimbra Editora

² Leitão A. (2022). Notas sobre a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR. *Questões Atuais de Direito Local* (33), 14-18; Sousa, A.P. & Oliveira, L. (2022). As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – algumas notas sobre uma simulação de democracia. *Questões Atuais de Direito Local* (33), 105-106.

³ Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio.

⁴ Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril.

⁵ Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

⁶ Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, e Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto.

As alterações legislativas que ocorreram entre 2003 e 2023 mantiveram um modelo de desconcentração limitado, com significativa dependência face à tutela governamental

maio, veio introduzir. Na ausência de uma rutura significativa com o enquadramento original, as alterações legislativas que ocorreram entre 2003 e 2023 mantiveram um modelo de desconcentração limitado, com significativa dependência face à tutela governamental. Ainda que durante este período seja inegável que os sucessivos Governos foram reconhecendo uma importância cada vez maior às CCDR⁷, a verdade é que este reconhecimento não correspondeu a um aprofundamento significativo do processo de consolidação de um conjunto de estruturas regionais da Administração Pública e de promoção de uma maior aproximação dos serviços às populações⁸, já em curso desde o final dos anos sessenta e setenta.

A persistência do modelo de serviço periférico da administração direta do Estado ao longo de três diplomas estruturais e cerca de vinte anos de vigência, mostra a particular resistência em aprofundar o papel das CCDR, preferindo manter um modelo de desconcentração vertical em que a legitimidade dos órgãos de direção da CCDR – ou a falta dela – era inseparável da sua inserção na estrutura hierárquica da Administração Central e, até 2020, da nomeação governamental de todos os seus dirigentes superiores. E mesmo neste último aspeto, como realçam Ana Pereira de Sousa e Leandro Oliveira, até a consagração do método de eleição indireta do presidente e de um dos vice-presidentes da CCDR não veio necessariamente consolidar a autonomia regional, porque, por um lado, as CCDR continuaram a ser serviços periféricos da administração direta, por outro, o Governo manteve uma significativa capacidade de controlo, nomeadamente, na possibilidade de afastar o presidente em exercício⁹.

Paralelamente, não podemos esquecer que os diplomas de 2007 e de 2012 ocorreram no âmbito de programas mais amplos de racionalização e redução da máquina administrativa central, respetivamente o PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) e o PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central), um contexto que muito dificilmente produziria uma verdadeira transformação do estatuto jurídico e enquadramento normativo das CCDR no sentido de as dotar de uma capacidade de atuação mais autónoma. Aliás, a própria criação das CCDR, em 2003, acontece no contexto das medidas de emergência de consolidação orçamental¹⁰, que determinaram, entre outros aspetos, a extinção, reestruturação ou fusão de diversos serviços e organismos da Administração Central, como aconteceu com as Comissões de Coordenação Regional e as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, que foram extintas com a criação das CCDR. Coincidentemente ou não, os três diplomas estruturais que regularam a organização e funcionamento das CCDR até 2023 surgiram sempre no contexto de processos de racionalização e redução do peso da Administração Pública.

Há um último aspeto que ressalta deste histórico. Se a consolidação das CCDR enquanto estruturas de Administração Regional desconcentrada tem sido, como se disse, a solução encontrada para garantir uma formulação e implementação de políticas públicas mais ajustadas à diversidade territorial e uma maior proximidade da administração pública aos cidadãos, a sua regulação teve sempre subjacente a questão da regionalização¹¹ ou, mais concretamente, aconteceu na ausência de um verdadeiro processo de regionalização, como previsto no texto constitucional. Esta situação transforma as CCDR

⁷ Sousa, A.P. & Oliveira, L. (2022). As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – algumas notas sobre uma simulação de democracia. *Questões Atuais de Direito Local* (33), 105-106.

⁸ Oliveira, A.C. (2008). 40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal. *Direito Regional e Local* (1), 13.

⁹ Sousa, A.P. & Oliveira, L. (2022). As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – algumas notas sobre uma simulação de democracia. *Questões Atuais de Direito Local* (33), 105-106.

¹⁰ Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio.

¹¹ Oliveira, A.C. & Almeida, L.F.M. (2020). O novo modelo de designação do presidente e dos vice-presidentes das CCDR. *Questões Atuais de Direito Local* (27), 7-25.

Modelos de governação das CCDR (2003-2025)

	Natureza	Órgão dirigente	Estatuto remuneratório	Forma de designação
2003-2007	Serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, dotados de autonomia administrativa e financeira	Presidente, coadjuvado por três vice-presidentes. O presidente e um dos vice-presidentes formam o Conselho de Administração, que funciona como órgão deliberativo.	Presidente: equiparado a diretor-geral Vice-presidentes: equiparados a subdiretores-gerais	Nomeados pelo Governo, seguindo, desde 2005, o previsto na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro
2007-2011	Serviços periféricos da administração direta do Estado	Presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes	Presidente: cargo de direção superior de 1.º grau Vice-presidentes: cargos de direção superior de 2.º grau	Nomeados pelo Governo, nos termos da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro
2012-2020	Serviços periféricos da administração direta do Estado	Presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes	Presidente: cargo de direção superior de 1.º grau Vice-presidentes: cargos de direção superior de 2.º grau	Nomeados pelo Governo, na sequência de procedimento concursal nos termos da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro
2020-2023	Serviços periféricos da administração direta do Estado	Presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes	Para efeitos remuneratórios, o presidente e os dois vice-presidentes são equiparados a Subsecretário de Estado e diretores-gerais, respetivamente	Presidente: nomeado na sequência de processo eleitoral próprio Vice-presidentes: um nomeado na sequência de processo eleitoral próprio e outro indicado pelo Governo
2023	Institutos públicos de regime especial integrados na administração indireta do Estado	Conselho diretivo, composto por um presidente e até quatro vice-presidentes.	Aplica-se o estatuto remuneratório estabelecido no Estatuto do Gestor Público, tendo as CCDR, I.P. sido classificadas no grupo A (100% do vencimento mensal ilíquido do Primeiro-Ministro no caso do presidente e 90% do vencimento do presidente no caso dos vice-presidentes)	Presidente e dois vice-presidentes: designados na sequência de procedimentos eleitorais próprios Os restantes vice-presidentes são designados após procedimento de cooptação, mediante deliberação dos membros do conselho diretivo eleitos, por proposta do presidente.
2024	Institutos públicos de regime especial integrados na administração indireta do Estado	Conselho diretivo, composto por um presidente e até cinco vice-presidentes.	Aplica-se o estatuto remuneratório estabelecido no Estatuto do Gestor Público, tendo as CCDR, I.P. sido classificadas no grupo A (100% do vencimento mensal ilíquido do Primeiro-Ministro no caso do presidente e 90% do vencimento do presidente no caso dos vice-presidentes)	Presidente e dois vice-presidentes: designados por Resolução do Conselho de Ministros na sequência de procedimentos eleitorais próprios Um terceiro vice-presidente é designado sob proposta do membro do Governo responsável pela agricultura e pescas. Os restantes são designados por cooptação.

A reforma de 2023 alterou, pela primeira vez, a natureza institucional das CCDR, num processo de reestruturação que as transformou em institutos públicos de regime especial, procurando reforçar a sua autonomia funcional.

num paradoxo, vocacionadas desde a sua criação para a sua própria extinção, a qual, contudo, nunca pareceu estar num horizonte próximo. Nesta condição, as CCDR, mesmo na sua atual composição, que de seguida analisaremos, assemelham-se ao gato de Schrödinger, estando mortas e vivas ao mesmo tempo. Talvez por isso, o verdadeiro aprofundamento da sua natureza tenha sido sempre abordado com significativa hesitação.

A reforma de 2023 e a nova orgânica das CCDR: os governos não abdicam da centralização

Na vigência das CCDR, é possível identificar três marcos de aprofundamento do nível de decisão regional¹². Primeiro, a criação das CCDR enquanto serviços periféricos — ou, na expressão do legislador de 2003, desconcentrados — da administração direta do Estado. Posteriormente, em 2020, a alteração da forma de designação do órgão dirigente das CCDR, passando a prever-se um mecanismo de eleição indireta do presidente e de um dos vice-presidentes. Por último, a reforma de 2023.

Esta reforma alterou significativamente o enquadramento da desconcentração territorial regional no nosso país. Por um lado, integrou nas CCDR, ou transferiu para as mesmas, competências de outros serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado. Desta forma, as CCDR, I.P. tornaram-se o grande serviço desconcentrado de natureza territorial da Administração Central, com vocação transversal e com intervenção em praticamente todas as áreas das políticas públicas, abrangendo os domínios do desenvolvimento regional, ambiente, cidades, economia, cultura, educação, saúde, ordenamento do território, conservação da natureza, agricultura e pescas. Por outro lado, pela primeira vez, foi alterada a natureza institucional das CCDR, num processo de reestruturação que as transformou em institutos públicos de regime especial, procurando reforçar a sua autonomia funcional e o seu papel no território e densificando o processo de legitimação democrática dos seus dirigentes e de valorização da representação regional que a alteração de 2020 iniciou.

Os institutos públicos de regime especial gozam, como a designação indicia, de um regime que, na medida das suas especificidades, se afasta do regime comum previsto na Lei Quadro dos Institutos Públicos.

Os pontos em que a especificidade das CCDR I.P. mais se destaca são inovações da reforma de 2023 — e das alterações que esta já teve¹³ —, como a composição do Conselho Diretivo, o estatuto remuneratório dos seus membros e a celebração dos contratos de gestão entre os membros do Conselho Diretivo e o membro do Governo que tutela as CCDR I.P.

Desde a sua origem, em 2003, que as CCDR têm uma orgânica atípica. Essa atipicidade manifestava-se, por exemplo, na existência de dois órgãos incomuns na estrutura de um serviço periférico da Administração central do Estado, como o **conselho regional**, que existe desde 2003, e o **conselho de coordenação intersetorial**, criado no regime de 2007. Com os ajustes

necessários, a atual orgânica das CCDR, I.P. reproduz não só essa atipicidade como a construção acumulada de vinte anos de vigência das CCDR, prevendo um órgão executivo (**o Conselho Diretivo**), um órgão de fiscalização (**fiscal único**) e os dois conselhos referidos, aos quais agora somou um novo órgão: a **conferência de serviços**.

Apesar de a orgânica descrita ser atípica num instituto público, ela não consubstancia uma especificidade face ao regime comum, uma vez que a própria Lei Quadro dos Institutos Públicos prevê que, na sua orgânica, cada instituto pode incluir outros órgãos de natureza consultiva ou de participação dos destinatários da respetiva atividade. Por outro lado, a redação da Lei Orgânica das CCDR, I.P., no que respeita à conferência de serviços, não é a mais feliz. Ao contrário do que acontece com os restantes órgãos, cuja natureza executiva, consultiva ou de coordenação é explícita, o artigo 25.º desta lei pouco adianta quanto à natureza da conferência de serviços, sendo mais especificamente sobre as suas modalidades, respetiva composição e competências. Pode, contudo, deduzir-se das diversas referências às modalidades da conferência de serviços que se trata de um órgão de natureza deliberativa, cuja competência é decidir os pedidos de parecer remetidos às CCDR, I.P., bem como todos os pedidos de autorização e licenciamento que sejam competência destas ou que devam ser decididos em conferência de serviços nos termos da lei orgânica.

Como dissemos, o Conselho Diretivo é um dos aspetos em que as especificidades das CCDR, I.P. face ao regime comum dos institutos públicos mais se evidenciam. Apesar de a existência de um Conselho Diretivo ser uma decorrência do regime comum, a sua composição, o seu modelo de designação e o seu estatuto remuneratório afastam-se significativamente desse regime. Mas, mesmo neste aspeto coincidente com o regime comum, é importante realçar que, com a transformação das CCDR, I.P. em institutos públicos, o órgão executivo destas entidades passou a ser, pela primeira vez, um órgão colegial¹⁴.

A forma de designação dos detentores do poder executivo dentro das CCDR é, desde 2020 e graças à introdução de um modelo eletivo para o presidente e um dos vice-presidentes, um dos aspetos que mais se destaca na sua regulação e que a reforma de 2023 manteve. É, também, um dos pontos de incidência das alterações já introduzidas nesta reforma pelo XXIV Governo Constitucional¹⁵.

Com a reforma de 2023, e mantendo uma certa continuidade com a alteração de 2020, a lei orgânica das CCDR, I.P. passou a determinar que o Conselho Diretivo é composto por um presidente e até quatro vice-presidentes, através do seguinte modelo de designação:

- › O Presidente é designado na sequência de eleição por um colégio eleitoral composto, na área geográfica de cada CCDR, I.P., pelos presidentes das câmaras municipais, pelos presidentes das assembleias municipais, pelos vereadores eleitos e pelos deputados municipais, incluindo os presidentes das juntas de freguesia;
- › Um vice-presidente é designado na sequência de eleição pelos presidentes das câmaras municipais da área geográfica de cada CCDR, I.P.;

Apesar de a existência de um Conselho Diretivo nas CCDR ser uma decorrência do regime comum dos institutos públicos, a sua composição, o seu modelo de designação e o seu estatuto remuneratório afastam-se significativamente desse regime

¹² Leitão A. (2022). Notas sobre a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR. *Questões Atuais de Direito Local* (33), 14-18

¹³ O Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, foi subseqüentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2023, de 4 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 68/2024, de 8 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro

¹⁴ Apesar de existir um conselho administrativo nas CCDR no modelo de 2003, este era um órgão de natureza deliberativa, sendo o presidente o órgão executivo.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro.

O XXIV Governo Constitucional determinou que, nas áreas da agricultura e pescas, a superintendência e tutela sobre as CCDR pertence ao Ministro da Agricultura e Pescas e não ao Ministro da Coesão Territorial

- › Um vice-presidente é designado na sequência de eleição pelos membros do conselho regional, com exceção daqueles que integrem este órgão em representação de autarquias locais ou associação de autarquias locais;
- › Os restantes vice-presidentes são designados após procedimento de cooptação, mediante proposta do presidente e deliberação dos membros do conselho diretivo eleitos.

As CCDR tinham, desde 2020, um modelo de designação misto que, por um lado, pretendeu dar prevalência ao fator eletivo e de participação das regiões na determinação da composição do órgão executivo e, por outro, quis preservar a capacidade de o Governo designar por iniciativa própria um dos seus membros, na altura, um dos seus vice-presidentes. Se este modelo veio esbater “a centralização excessiva no poder estadual” que até então existia, a reforma de 2023 veio criar um novo modelo misto, mas agora entre eleição e cooptação. Mesmo admitindo, como Ana Pereira de Sousa e Leandro Oliveira, que a eleição por um colégio eleitoral desta natureza poderá “continuar a resultar, em certa medida, de uma opção governativa”¹⁶, esta reforma veio retirar ao Governo a possibilidade de nomear, por sua iniciativa direta, qualquer membro do órgão executivo das CCDR, I.P.

Contudo, com uma alteração cirúrgica à Lei Orgânica das CCDR, I.P., o Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, já na vigência do XXIV Governo Constitucional, veio alterar significativamente este aspeto, num claro retrocesso no que respeita à autonomia e legitimidade democrática do Conselho Diretivo. Este diploma veio, por um lado, rever o Regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional, passando a determinar que, nas áreas da agricultura e pescas, a superintendência e tutela sobre as CCDR, I.P. pertence ao Ministro da Agricultura e Pescas¹⁷ e não ao Ministro da Coesão Territorial¹⁸. Por outro lado, veio alterar a composição do Conselho Diretivo, passando a prever a existência de mais um vice-presidente em cada uma das CCDR, I.P. designado pelo ministro responsável pela agricultura e pescas.

Na opinião do XXIV Governo Constitucional, expressa no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, com a reforma de 2023 a área governamental da agricultura e pescas ficou desprovida de capacidade de intervenção no território, já que não ficou prevista a sua participação na tutela das CCDR, I.P. Sem prejuízo de se admitir que, até certo ponto, não ficou isenta de críticas a forma como as direções regionais foram integradas nas CCDR, I.P., este argumento peca por se afastar de uma visão de conjunto dos domínios de atividade destas entidades, ficando a dever-se mais ao contexto do próprio XXIV Governo e do equilíbrio de forças entre os seus membros. Trata-se, por isso, de uma abordagem indesejavelmente casuística e microscópica, a qual nem sequer é totalmente consequente, uma vez que os mesmos argumentos aduzidos poderiam ter sido utilizados para criticar a integração das direções regionais de cultura e a ausência de participação da área governamental da cultura na tutela das CCDR, I.P., sendo que, quanto a esse aspeto, o XXIV Governo nada mudou.

Num modelo que já era misto, introduziu-se um elemento adicional, cujo objetivo não é dar continuidade ao alargamento da autonomia e da legitimidade democrática dos executivos das CCDR, I.P., mas antes reintroduzir uma influência direta da tutela governamental na composição deste órgão. Criou-se também uma complexidade desnecessária na forma como se concretizam as orientações dadas pela tutela governamental ao Conselho Diretivo. Por um lado, o Conselho Diretivo celebra com a tutela governamental um contrato de gestão. Por outro, existe agora um membro no Conselho Diretivo que transmite aos serviços da área da agricultura e pescas da sua CCDR, I.P. orientações recebidas dos serviços centrais do Ministério da Agricultura e Pescas.

Todos estes aspetos tornam ainda mais complexo o funcionamento do Conselho Diretivo e a relação deste órgão (e das CCDR, I.P.) com a tutela governamental, numa alteração que, mesmo cirúrgica, não é facilmente explicável no espírito da reforma de 2023 e que, precisamente por ser cirúrgica, também não demonstra uma reflexão estrutural sobre o tema.

O que a atual situação revela é que o desafio da regionalização não se circunscreve às exigências introduzidas na revisão constitucional de 1997, mas estende-se também à resistência dos Governos em abdicarem de um princípio centralizador no que respeita às CCDR. ▀

¹⁶ Sousa, A.P. & Oliveira, L. (2022). As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – algumas notas sobre uma simulação de democracia. *Questões Atuais do Poder Local* (33), 81-106

¹⁷ O regime de organização e funcionamento do XXV Governo Constitucional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87-A/2025, de 25 de julho, manteve este aspeto, nomeadamente no n.º 10 do artigo 27.º, que renomeou também este membro do Governo para Ministro da Agricultura e Mar

¹⁸ No atual regime Ministro da Economia e da Coesão Territorial

A extinção das direções regionais

Miguel Arnaud

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

A extinção das Direções Regionais de Agricultura e Pescas e da Cultura

Decorre da Constituição da República Portuguesa que a Administração Pública deve ser estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados. Ao mesmo tempo, a Constituição determina que a lei deve estabelecer formas de descentralização e desconcentração administrativas e, ainda, que deve garantir o funcionamento unitário da ação da Administração Pública com garantias de eficácia da atuação.

A organização da Administração Pública é, assim, simultaneamente um instrumento necessário para a materialização do modelo vertido na Constituição da República Portuguesa de bem-estar social e de Estado de Direito democrático¹, bem como um desafio constante para os Governos, que necessitam de a adaptar às necessidades dos cidadãos, das empresas e das diferentes organizações aos diversos desafios com que são confrontados.

Por esta razão, praticamente todos os Governos Constitucionais acabaram, em maior ou menor medida, por imprimir o seu cunho na organização administrativa, dando origem a um processo de reforma da Administração Pública sempre em curso, que oscila entre a criação de novas estruturas e a sua extinção ou fusão.

Dois programas de reforma da Administração Pública foram particularmente marcantes pela sua extensão. Em 2005, durante o XVII Governo Constitucional, foi implementado o Programa de Restruturação da Administração Central do Estado (PRACE)² e, em 2011, durante o XIX Governo Constitucional, foi aprovado e desenvolvido o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). Ainda que, até aos dias de hoje, não seja claro quais os impactos, positivos e negativos, destas reformas no nível de prestação de serviços pelas entidades públicas que foram reestruturadas ou extintas, certo é que se assistiu a uma redução significativa das entidades integradas na Administração Pública³.

Não sendo uma tarefa fácil, dada a ausência de substrato comum a todas estas reformas orgânicas da Administração Pública, podemos identificar duas ideias-base que têm marcado presença contínua nas alterações ocorridas nos últimos anos:

- › A extinção de serviços integrados na administração periférica do Estado e a transferência das suas atribuições para serviços de âmbito nacional (integrados na administração direta ou indireta do Estado), mesmo que, em alguns casos, mantendo serviços desconcentrados de nível regional;

O PRACE (2005) e o PREMAC (2011) foram dois programas de reforma da Administração Pública particularmente marcantes pela sua extensão

¹ Otero, P. (2018). *Organização Administrativa: a complexidade do sistema arquitetónico*, em C. A. Gomes, et al. (2018). *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol I, Lisboa: AAFDL Editora; Folque, A. (2004). *A tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra: Coimbra Editora

² O relatório final pode ser consultado em <https://bit.ly/47y6n7f>

³ DGAEP (2013) *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Retirado de <https://bitly/4ggY9m1>

A “integração dos serviços desconcentrados” verificada no mandato do XXIII Governo Constitucional é uma intenção que encontramos já na génese das próprias CCDR

- › A extinção de serviços com a transferência das suas atribuições para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)⁴.

A génese da extinção das direções regionais

Com raízes no Programa do XXI Governo Constitucional, a extinção das direções regionais teve particular desenvolvimento no Programa do Governo do XXII, que estabeleceu vários objetivos em matéria de democratização da governação territorial e lançou as bases para a extinção das direções regionais, ao:

- › Consagrar a eleição democrática das direções executivas das CCDR;
- › Harmonizar as circunscrições territoriais⁵ da administração desconcentradas do Estado
- › Implementar a integração nas CCDR dos serviços desconcentrados de natureza territorial, designadamente nas seguintes áreas:
 - Educação
 - Saúde
 - Cultura
 - Ordenamento do território
 - Conservação da natureza e florestas
 - Formação profissional
 - Turismo
 - Gestão dos programas operacionais regionais e demais fundos de natureza territorial.

Seguidamente, durante o mandato do XXII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de dezembro, foi instituída a eleição indireta dos presidentes das CCDR.

Já no que respeita à “integração dos serviços desconcentrados”, esta apenas viria a ocorrer no mandato do XXIII Governo Constitucional, ainda que esta não tenha sido uma inovação sua, mas uma intenção que encontramos na génese das próprias CCDR.

Com efeito, o diploma que procedeu à criação das CCDR⁶ procedeu à extinção das comissões de coordenação regional (com atribuições em matéria de planeamento e do desenvolvimento regional) e das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (serviço executivo regional com atribuições em matéria de ambiente e de ordenamento do território). Desta forma, as CCDR resultam de um fenómeno de extinção de serviços periféricos do Estado e concentração de atribuições num novo serviço, também ele um serviço periférico do Estado.

O planeamento da “transferência de serviços” para as CCDR

O primeiro passo para a extinção das direções regionais ocorreu já durante o mandato do XXIII Governo Constitucional e teve início com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, a qual determinou a transferência, a partilha e a articulação das atribuições

dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado com as CCDR.

Ao abrigo desta resolução, o então Governo planeava a transferência de diversas atribuições de vários serviços periféricos do Estado e de institutos públicos para as CCDR, como por exemplo:

- › As Direções Regionais da Agricultura e Pescas (serviço periférico do Estado)
- › As Direções Regionais da Cultura (serviço periférico do Estado)
- › Os departamentos de licenciamento e planeamento industrial da Direção de Proximidade Regional e Licenciamento do IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação I.P. (unidades orgânicas periféricas de um instituto público)
- › As direções de serviços regionais da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (unidades orgânicas de um serviço do Estado)
- › As Direções Regionais do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (unidades orgânicas periféricas de um instituto público)
- › As Direções Regionais de mobilidade e transportes do Instituto da Mobilidade e dos Transportes I.P. (unidades orgânicas periféricas de um instituto público)
- › A Direção-Geral do Território (serviço do Estado)
- › As Entidades Regionais da Reserva Agrícola Nacional (serviço periférico do Estado)
- › As Administrações Regionais de Saúde (instituto público com atribuições territorialmente delimitadas)
- › As delegações regionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional I.P. (unidades orgânicas periféricas de um instituto público)
- › A Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, I.P.

A extinção das Direções Regionais de Cultura e das Direções Regionais de Agricultura e Pescas

Se, em parte, o previsto na Resolução do Conselho de Ministros ainda se encontra por executar, por exemplo no que respeita à reestruturação do Instituto de Emprego e Formação Profissional I.P. e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes I.P., com transferência de algumas das atribuições para as CCDR, em outros casos assistiu-se já a uma pequena revolução na organização administrativa.

De facto, o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, veio implementar uma verdadeira reforma com impacto direto na estrutura da Administração Pública, nos cidadãos, nas empresas e noutras organizações. Este diploma procedeu à extinção das Direções Regionais de Agricultura e Pescas e das Direções Regionais da Cultura, com a transferência das suas atribuições para as CCDR, tendo ainda transitado para estas as atribuições dos departamentos de licenciamento e planeamento industrial da Direção de Proximidade Regional e Licenciamento do IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação I.P.

⁴ Silveira, J.T. (2025). Serviços Executivos. em org. C. A. Gomes, et al. *Dicionário da Organização Administrativa* (p. 1038). Lisboa: Almedina

⁵ Freitas do Amaral (2018). *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I. 4.ª Edição (pp. 292-293). Lisboa: Almedina.

⁶ Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio

O primeiro passo para a extinção das Direções Regionais ocorreu durante o XXIII Governo Constitucional, que planeava a transferência de diversas atribuições de vários serviços periféricos do Estado e de institutos públicos para as CCDR

Extinção de direções regionais criou um modelo complexo de dupla tutela administrativa

Um dos principais — senão o principal — problema que pode resultar da reorganização administrativa em crise prende-se com a perda de especialização dos serviços.

Apesar de ser um movimento com precedentes, a integração de serviços especializados em estruturas que já possuem diversas atribuições e que, fruto desta reforma, sofrem uma significativa expansão, pode revelar-se contraproducente, uma vez que pode fomentar uma perda dessa especialização com impacto ao nível da qualidade dos serviços prestados. Esta questão revela-se de particular relevância no atual contexto, em que a exigência de especialização das pessoas e das organizações tem aumentado exponencialmente.

Para além da perda de especialização, outra das maiores críticas dirigida a esta reforma prende-se com a ausência de intervenção dos membros do Governo competentes em matéria de cultura e de agricultura e pescas na atuação das CCDR — que perderiam, assim, capacidade de implementação das suas políticas públicas.

Procurando responder a estas críticas, o XXIV Governo Constitucional introduziu no seu programa uma intenção de “reponderar as alterações à arquitetura institucional-territorial das florestas e da agricultura e pescas”, o que veio a concretizar através do Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro.

No preâmbulo deste diploma, deixou bem patente que considerava que “o *Ministro da Agricultura e Pescas ficou desprovido de capacidade de intervenção no território dado que não ficou prevista a sua participação na tutela da CCDR*”. Para ultrapassar o que considerava ser o principal problema resultante da extinção das direções regionais (ou, pelo menos, das Direções Regionais de Agricultura e Pescas), criou um modelo complexo de tutela administrativa, em que o membro do Governo responsável pela agricultura passa a deter tutela sobre as CCDR em matéria de agricultura (e com a possibilidade de designar um vice-presidente que, por sua vez, também fica sujeito aos seus poderes de superintendência e tutela).

Esta solução, que reforçou os poderes de intervenção do membro do Governo com competências em matéria de agricultura e pescas, também não se apresenta isenta de críticas.

Por um lado, consagra um modelo de dupla tutela para parte da atividade da CCDR⁷, o que tornará mais exigente a atividade do serviço e a relação com os membros do Governo, particularmente por não ter sido replicada para as outras áreas governativas cujos serviços de âmbito regional são as próprias CCDR, em especial a Cultura e o Ambiente (cujos membros do Governo, seguindo esta lógica, também teriam perdido *capacidade de intervenção no território*).

E por outro lado, esta solução, de dupla tutela, poderá vir a reforçar a existência de polos autónomos de atribuições dentro das CCDR (*quintais*), o que poderá colocar em grave crise uma das principais virtudes desta reforma — uma melhor articulação entre as diversas funções da Administração Pública no âmbito regional e a maximização do potencial de articulação entre as diversas políticas públicas.

Por outro lado, e atendendo à estruturação orgânica das CCDR, após a integração das atribuições anteriormente pertencentes às direções regionais,

constata-se que, em alguns casos, a mudança assentou na mera criação nas CCDR de unidades orgânicas de Cultura e de Agricultura e Pescas ou mesmo de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural.

Nestes casos, na prática, existiu quase uma continuidade do funcionamento e da estrutura dos serviços, mas com uma importante particularidade: tal significou, ao nível dos dirigentes, uma despromoção de um dirigente superior de primeiro grau (diretor regional), coadjuvado por um cargo de direção superior de segundo grau (diretor regional adjunto), e diversos cargos de direção intermédia de primeiro grau (diretor de serviços), que passam a integrar unidades dirigidas. Esta solução, que permitirá um corte na despesa pública com salários, provavelmente tornar-se-á, a médio prazo, uma causa de degradação da qualidade dos serviços prestados, colocando em crise os principais objetivos da reforma⁸ e confirmando as preocupações de quem se opõe à extinção das direções regionais.

Apesar disso, é de saudar o facto de algumas das CCDR terem uma solução que não passou pela simples conversão em bloco das antigas direções regionais.

Neste sentido, veja-se, exemplificativamente, o caso da CCDR Norte, em que as atribuições da antiga Direção Regional de Cultura do Norte foram adjudicadas, no essencial, a uma só unidade. Mas, no caso da Agricultura e Pescas, as atribuições foram integradas na Unidade de Desenvolvimento Rural, Agroalimentar e Pescas e na Unidade de Investimento na Agricultura e Pescas. A primeira possui diversas atribuições em matéria de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural, agricultura e pescas. A segunda possui atribuições, essencialmente, ao nível de análise, aprovação e acompanhamento dos diversos programas financeiros de apoio à agricultura e pescas.

Em suma, assistiu-se a um maior cuidado na integração das atribuições de agricultura e pescas no quadro de funcionamento transversal das CCDR, ao contrário do que sucedeu com as atribuições anteriormente pertencentes às Direções Regionais da Cultura, que aparentam ter sido simplesmente convertidas em unidades orgânicas da CCDR, o que poderá ser um claro indício de que não existiu o cuidado de integração horizontal das atribuições, com ganhos de articulação das políticas sectoriais de âmbito regional, gorando-se um dos claros objetivos da reforma.

Por fim, importa sinalizar que, no passado dia 31 de julho de 2025, o XXV Governo Constitucional aprovou os princípios para a reforma dos ministérios e as metodologias orientadoras. De acordo com as linhas orientadoras já divulgadas⁹, a reforma passa por uma alteração orgânica e uma transformação organizacional dos ministérios.

Neste sentido, aprovou já uma reforma orgânica do Ministério da Educação e da Ciência, com a transferência das atribuições dos serviços desconcentrados da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (que será extinta) para as CCDR, o que, independentemente do sucesso ao nível da melhoria da qualidade dos serviços prestados — que ainda carece de dados empíricos que o possam demonstrar —, indicia um claro movimento no sentido de reformulação orgânica, com extinção de direções regionais ou serviços periféricos da Administração Central para as CCDR, eventualmente dando continuidade ao planeado pelo XXIII Governo Constitucional na Resolução do Conselho de Ministros que planificou esta reforma. ▶

⁷ Leitão, A. (2022). Notas sobre a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR. *Questões Atuais de Direito Local* (36), 17

⁸ Leitão, A. (2022). Notas sobre a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR. *Questões Atuais de Direito Local* (36), 17

⁹ Comunicado do Conselho de Ministros de 31 de julho de 2025, disponível em: <https://bit.ly/3lgYCYW>

O financiamento das políticas regionais

Paulo Feliciano

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Prioridades e financiamento: as fragilidades das políticas regionais

As políticas regionais têm em consideração a especificidade dos territórios nos objetivos que escolhem e nos investimentos que privilegiam. Fazem parte dessa especificidade os recursos existentes, o grau de desenvolvimento atingido e a visão de futuro. O seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável das regiões através do reforço do crescimento económico e da qualidade de vida dos cidadãos, promovendo a igualdade de condições de vida entre as regiões a nível nacional e europeu.

Uma política regional deve integrar uma visão para o desenvolvimento do seu território, a mobilização de instrumentos de política e agentes que a servem e recursos financeiros que assegurem a sua implementação. A despesa pública associada a políticas de âmbito nacional e setorial, em grande medida indexadas à provisão de serviços públicos, raramente traduz escolhas com especificidade estratégica para as regiões. Nesta medida, a despesa geral do Estado e aquela que é consignada à descentralização de competências¹ - subtrai-se ao que aqui consideramos como financiamento à política regional.

Desde a adesão à União Europeia (UE), as políticas regionais em Portugal têm estado significativamente dependentes do financiamento dos fundos europeus e, por essa via, indexadas à Política de Coesão. A Política de Coesão agrega a iniciativa política da UE para promover o desenvolvimento económico e social dos diferentes Estados-Membros e das regiões que os integram e compreende investimentos ao nível do emprego, da formação, da reabilitação urbana, da investigação e desenvolvimento, dos transportes, da inovação empresarial, do ambiente e energia.

Para além da Política de Coesão, assumem relevo para a abordagem regional os programas nacionais de investimento que, embora com planeamento nacional, expressam opções vinculadas a necessidades com especificidade regional. Em ambos os casos, os fundos europeus têm representado a principal fonte de financiamento. Estes têm sido programados através de sucessivos Quadros Comunitários de Apoio, sendo o último dos quais o PT 2030. É neles que focaremos a nossa atenção.

¹ Contemplada na Lei n.º 50/2018

Os dados de Lisboa, Algarve e Madeira mostram que, quando a intensidade do financiamento se reduz, os níveis de desenvolvimento de partida não são sustentados

Desde o primeiro Quadro Comunitário de Apoio que os ciclos de programação contemplam a existência de programas regionais em todo o território. Os programas de âmbito regional são aqueles que promovem a territorialização do financiamento, ou seja, procuram incorporar na decisão de aprovação de projetos as especificidades dos territórios. A sua relevância tem vindo a crescer, tendo representado 18% no QCA I, 15% no QCA II, 47% no QCAIII, 29% no QREN, 38% no PT2020 e 42% no PT2030.²

Esta leitura não exclui da política de coesão o financiamento canalizado pelos programas temáticos que aprovam projetos a executar nas diferentes regiões abrangidas e contribuem para o seu desenvolvimento. Contudo, nestes casos, os critérios de financiamento têm uma aplicação suprarregional, apoiando projetos incluídos nos domínios setoriais de intervenção e em tipologias de ação relativas à Administração Central. Esta abordagem não corresponde a uma genuína ótica regional. O problema tem, aliás, uma expressão mais ampla porque uma parte do financiamento inscrito nos programas regionais tem correspondido a prioridades e tipologias de intervenção ligadas à Administração Central. Em parte, esta estratégia de programação explica o peso da dotação regionalizada num contexto em que a definição e implementação das políticas públicas está muito indexada às políticas e agências públicas setoriais.

É útil analisar a distribuição regional do financiamento associado aos programas regionais. A fim de garantir alguma perspetiva temporal, mobilizamos informação com o mesmo âmbito relativa à programação dos últimos três ciclos de programação: o PT2030 em vigor, o PT 2020, que vigorou entre 2014 e 2020 e o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que vigorou entre 2007 e 2013. Os ciclos de programação considerados correspondem ao período em que se verificou uma redução do financiamento atribuído às regiões de Lisboa, Algarve e Madeira pelo facto de, no caso de Lisboa, o PIB ser superior à média da UE e, no caso do Algarve e Madeira, se situar acima do limiar dos 75%.

A dotação programada no PT2030 para os programas de âmbito regional totaliza cerca de 9,7 mil milhões de euros. Se analisarmos a dotação regionalizada do QREN e do PT2030 verificamos que ela teve um crescimento sensível entre o QREN e o PT2020 – mais 1,6 mil milhões de euros, mas manteve-se estável entre o PT2020 e o PT2030. Em percentagem, contudo, o financiamento regionalizado da política de coesão reforçou-se significativamente no período em causa.

Na figura seguinte apresenta-se a distribuição do investimento por região, considerando como indicador o financiamento *per capita* correspondente à dotação incluída em programas regionais.³

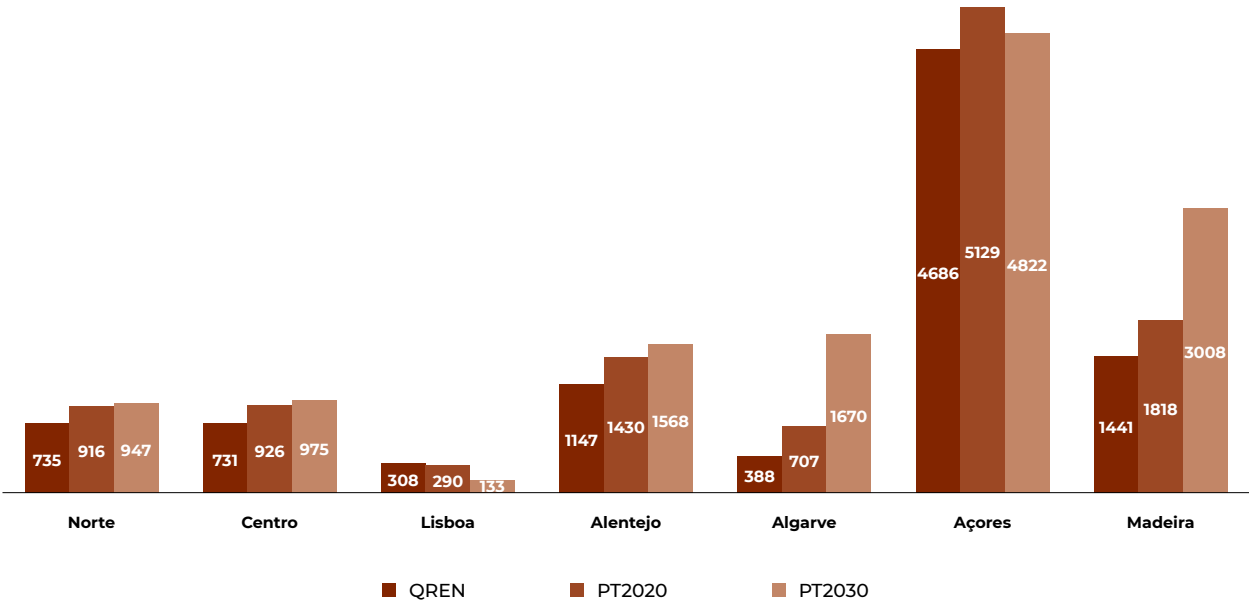
O indicador calculado permite sublinhar que é significativamente desigual a dotação afeta ao financiamento das políticas regionais se considerarmos o seu peso em relação à população residente em cada região. Nessa desigualdade identificam-se os seguintes traços: paridade no nível de financiamento das regiões Norte e Centro, com reforço gradual no período

² Pires, L.M. (2017). 30 Anos de Fundos Estruturais. *Relações Internacionais* (53), pp.19-38

³ Para o cálculo do indicador “financiamento *per capita*” considerou-se a relação entre o financiamento programado por programa regional e a população residente, considerando os Censos de 2011 para o QREN e os Censos de 2021 para o PT2020 e PT2030

Financiamento da política de coesão por regiões (euros/per capita)

Fonte: Portal da Transparência, QREN e PT2020



observado; continuada redução do financiamento na Região de Lisboa, que atinge no último período de programação um valor *per capita* mais de sete vezes inferior ao das regiões Norte e Centro; uma equiparação das regiões do Alentejo e Algarve no PT2030 depois do Algarve ter captado um adicional de 300 milhões de euros para apoiar a diversificação da sua base económica. Contudo, nos ciclos de programação anteriores, o Algarve obteve o segundo financiamento *per capita* mais baixo.

As regiões autónomas da Madeira e dos Açores são as que nesta leitura concentram um nível de investimento *per capita* mais elevado, embora com níveis de financiamento desiguais, favorecendo os Açores. À semelhança do que aconteceu com o Algarve, também a Região da Madeira viu aumentar significativamente o volume de financiamento no último ciclo de programação, recuperando da quebra imposta a partir do QREN. Contudo, importa realçar que no caso das regiões dos Açores e Madeira só existe o programa regional e a dotação financeira abrange, também, o financiamento de instrumentos de política que no Continente estão incluídos na programação centralizada. A comparação com as regiões do Continente é, por isso, merecedora de cautela e reserva.

A evolução do PIB *per capita* das várias regiões em percentagem da média da União Europeia (UE) evidencia trajetórias distintas. As regiões Norte e Centro são aquelas em que o progresso foi maior, tendo convergido cerca de 5 pontos percentuais face à média da UE. A Região dos Açores apresenta um ritmo de convergência mais frágil, de apenas 2 pontos percentuais. Ao invés,

Nem no plano da competitividade nem no plano da coesão a política regional gerou resultados notáveis, tendo os ganhos em termos de crescimento e coesão sido insuficientes

as regiões de Lisboa (- 4 p.p), do Alentejo (- 8 p.p), do Algarve (-2 p.p) e da Madeira (-18 p.p) viram o seu PIB *per capita* divergir face à média da UE entre 2007 e 2023.

No Continente, a relação entre o volume de financiamento das políticas regionais e o grau de desenvolvimento alcançado nas várias regiões revela que: as regiões com maior crescimento económico têm níveis de financiamento *per capita* intermédios (Norte e Centro); entre as regiões que não conseguiram travar uma trajetória de divergência económica com a UE encontram-se Lisboa e o Algarve, as duas mais penalizadas em termos de volume de financiamento, e o Alentejo, cujo volume de financiamento *per capita* é o mais elevado do Continente. Nas regiões autónomas regista-se uma convergência reduzida no caso dos Açores e uma divergência acentuada no caso da Madeira, cujo volume de financiamento também foi penalizado pelo nível do PIB regional a partir de 2007.

Os dados mostram que, quando a intensidade do financiamento se reduz, os níveis de desenvolvimento de partida não são sustentados – acontece isso em Lisboa, no Algarve e na Madeira. Acresce que, no caso do Alentejo, mesmo um volume de financiamento elevado no contexto do Continente foi insuficiente para garantir ganhos ao nível da convergência económica.

Completando a análise com o índice sintético de desenvolvimento regional do INE – que combina um índice de competitividade, um índice de coesão e um índice de qualidade ambiental –, observam-se desempenhos pouco animadores. Enquanto nos restantes territórios as variações são pouco expressivas, no Alentejo o índice recuou 6 pontos percentuais, tendo crescido cerca de 2 pontos percentuais na Madeira. Na componente do índice relativa à coesão, verificaram-se progressos positivos ligeiros no Norte e na Região de Lisboa e evoluções negativas com relevância no Alentejo, no Algarve e no Centro. Em síntese, nem no plano da competitividade nem no plano da coesão a política regional gerou resultados notáveis.

Globalmente, os ganhos em termos de crescimento e coesão são insuficientes e evidenciam a necessidade de melhorar o desempenho das políticas regionais enquanto fator de desenvolvimento.

Sustentar o nível de financiamento

Para isso é fundamental, em primeiro lugar, sustentar o nível de financiamento atribuído às várias regiões. Na ausência de estratégias de financiamento apoiadas por recursos nacionais, a progressiva redução do financiamento da política regional nas regiões mais desenvolvidas estrangula o apoio aos fatores de competitividade regional e tenderá a dificultar a reversão do percurso de divergência económica com a UE. Destaca-se como aspeto crítico a situação da Região de Lisboa, que concentrou 30% dos apoios no QCA I e apenas

3,9% do financiamento regionalizado no PT2030, quando representa cerca de um terço do PIB total.

A progressiva redução do investimento da política de coesão na Região de Lisboa deve ser compensada com outras fontes de financiamento que permitam dar alguma suficiência de meios à estratégia regional de desenvolvimento. De outro modo, será de esperar uma continuada erosão dos fatores de competitividade regional.

O empobrecimento das regiões com o PIB mais elevado não promove a coesão, antes dificultando o desenvolvimento global do país. No caso da Região de Lisboa acresce a existência de elevadas assimetrias internas que fragilizam muito a coesão do território e acentuam o risco de abrandamento duradouro do crescimento económico. A insuficiente capacidade de investimento da estratégia regional de desenvolvimento de Lisboa, cujos termos são amplos e ambiciosos, gera uma contradição entre propósitos e meios que tem grande potencial para dissolver a eficácia da política regional.

A Região do Algarve, penalizada pelo recuo do financiamento da política regional no QREN e no PT2020, percorreu um caminho similar, ou seja, alinhada redução do financiamento *per capita* no QREN e PT2020 com um crescimento económico incapaz de assegurar a convergência com a UE entre 2007 e 2023. A recuperação do nível de financiamento verificado no PT2030 abre melhores perspetivas de reforço do contributo da política regional no futuro próximo, mas requer eficácia acrescida.

O Alentejo, por sua vez, combina um nível comparativamente elevado de investimento *per capita* com uma intensidade de crescimento incapaz de assegurar a convergência no plano europeu. Neste caso são diferentes os termos do problema e situam a dificuldade em potenciar dinâmicas económicas capazes de aumentar o nível de crescimento.

As regiões autónomas apresentam uma intensidade de financiamento *per capita* comparativamente muito elevada mas o retorno em termos de crescimento fica claramente aquém do que seria expectável e questiona a eficácia das estratégias suportadas na política regional e as escolhas feitas.

Melhorar a eficácia das políticas

Assim, em segundo lugar, é necessário melhorar a eficácia das políticas e dar atenção às áreas de investimento. Atualmente, a política de coesão cujo financiamento se encontra regionalizado distribui-se por um conjunto de objetivos de nível europeu que visam alcançar uma Europa mais competitiva e mais inteligente, mais verde e resiliente, mais conectada através do reforço da mobilidade, mais social e inclusiva, mais próxima dos cidadãos com uma abordagem de base local, e empenhada numa transição justa para alcançar as metas da União para 2030 em matéria de energia e clima. Em que medida este corpo comum é capaz de dar visibilidade a escolhas regionais?

O Alentejo combina um nível comparativamente elevado de investimento per capita com uma intensidade de crescimento incapaz de assegurar a convergência no plano europeu

O reforço da integração territorial, através de redes de transporte, de cooperação institucional e do digital é essencial para conseguir uma abordagem diferente na fixação de recursos

É possível olhar para as prioridades que guiam o financiamento em cada uma das regiões no PT2030 como referência para refletir sobre as escolhas que guiam a política regional?

Estas prioridades têm tradução em dezenas de objetivos específicos que se aplicam a todas as regiões e não facilitam a legibilidade da estratégia regional. Cerca de 30% do financiamento regionalizado está concentrado em dois objetivos específicos: desenvolvimento integrado das zonas urbanas e crescimento e competitividade das PME. No primeiro caso, apoiam-se, nomeadamente, equipamentos associados à provisão de serviços públicos, projetos de regeneração urbana, a valorização do património cultural e a conectividade ecológica. No segundo destes objetivos, apoia-se a inovação produtiva, a capacitação e internacionalização de PME. Estes investimentos são importantes para as regiões, mas limitam o protagonismo de outros, como a inovação, as redes colaborativas para a especialização económica, a eficiência energética e os transportes, com potencial para acrescentar mais valor ao retorno do investimento e impulsionar o crescimento económico.

Entre o conjunto de prioridades contempladas, verificamos que a eficiência energética (3,1%), a conectividade digital (1,6%) a especialização inteligente (0,8%), a investigação e inovação (7,8%), a rede transeuropeia de transportes (0,2%) e a rede nacional de transportes (4,3%), que se constituem como domínios privilegiados para a competitividade, captam apenas 17,8% do financiamento regionalizado.

Se a singularidade das escolhas é um ativo da individualização das estratégias regionais de desenvolvimento, a escolha da combinação de prioridades é fundamental para o sucesso dessas estratégias. A intensidade do financiamento em domínios relevantes para a competitividade regional é reduzida e justifica ponderação. A insuficiente massa crítica que existirá ao nível dos atores regionais que podem transformar os apoios às políticas de inovação e competitividade em bons projetos é um argumento válido. Contudo, reconhecê-lo não reduz a necessidade de aproximar as escolhas das prioridades certas e dos territórios. Pelo contrário, reforça-a. Só uma maior responsabilização pela estratégia e as escolhas que lhe são inerentes poderá levar a um gradual reforço da capacitação institucional que deve passar pela intensificação das dinâmicas colaborativas e pela criação de massa crítica entre aqueles que melhor provarem.

Desenvolver os recursos relevantes para a competitividade

Em terceiro lugar, deve considerar-se a forma como afetamos os recursos ao território. O incentivo ao desenvolvimento de serviços de baixo valor acrescentado não permite impulsionar os ritmos de crescimento da economia para o patamar desejado. Os territórios com menor dinamismo económico são disso exemplo. A dispersão de recursos sem escala

para produzir impacto não é opção. Porém, sem se fixarem recursos de apoio à competitividade que se alinhem com a vocação económica das regiões — a que existe e a que se pretende criar —, não é possível contrariar nos territórios menos dinâmicos a ancoragem em serviços de baixo valor que asseguram a criação de emprego, mas limitam o crescimento do rendimento.

A localização de recursos relevantes para a competitividade, onde se incluem atividades de inovação empresarial avançadas, de digitalização, de cooperação, constitui um fator relevante para promover um maior equilíbrio no desenvolvimento territorial e combater o efeito de travagem do crescimento dos territórios periféricos. Esta orientação é válida tanto na perspetiva do território nacional como de cada um dos espaços regionais e das suas assimetrias. O reforço da integração territorial, através de redes de transporte, de cooperação institucional e do digital é essencial para conseguir uma abordagem diferente na fixação de recursos.

Financiar projetos transformadores

A seleção de projetos baseados no impacto é a quarta prioridade a considerar. As estratégias por si não mudam nada. É fundamental que a materialização das escolhas traduza o que é estratégico e prioritário em cada região. Dito de outro modo, é crítico financiar o que tem potencial transformador. Para que isso aconteça não é indiferente onde e como são decididos os investimentos financiados.

A articulação com a estratégia depende de uma adequada definição e aplicação de critérios de seleção dos investimentos a financiar e esta beneficia com uma maior identificação com os desafios e com a flexibilidade ao nível das intervenções. O nível de decisão regional deve ser capaz de proporcionar esta maior proximidade.

Nos programas regionais que canalizam o financiamento da política de coesão importa reforçar o papel do nível sub-regional nas escolhas que são feitas. A persistência da atomização das escolhas no plano municipal ou o financiamento de investimentos que são decididos centralmente não favorece a vinculação do financiamento à estratégia. Tem sido limitada a capacidade de financiar escolhas municipais que se alinhem com políticas regionais integradas. Do mesmo modo, o financiamento de investimentos decididos nas agências públicas centrais ou de instrumentos públicos fortemente regulados centralmente, mais dificilmente garantem a vinculação às estratégias regionais.

Também a capacidade de avaliar o contributo potencial dos projetos e de escolher com base no impacto precisa de ser reforçada. Fragilizar a capacidade de financiamento de políticas e projetos essenciais para conseguir chegar a mais domínios de intervenção e mais operadores reparte, mas não garante que se protejam as escolhas transformadoras. ▶

A lei das finanças locais

André Marçalo

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

A situação financeira dos municípios e a influência da Lei das Finanças Locais

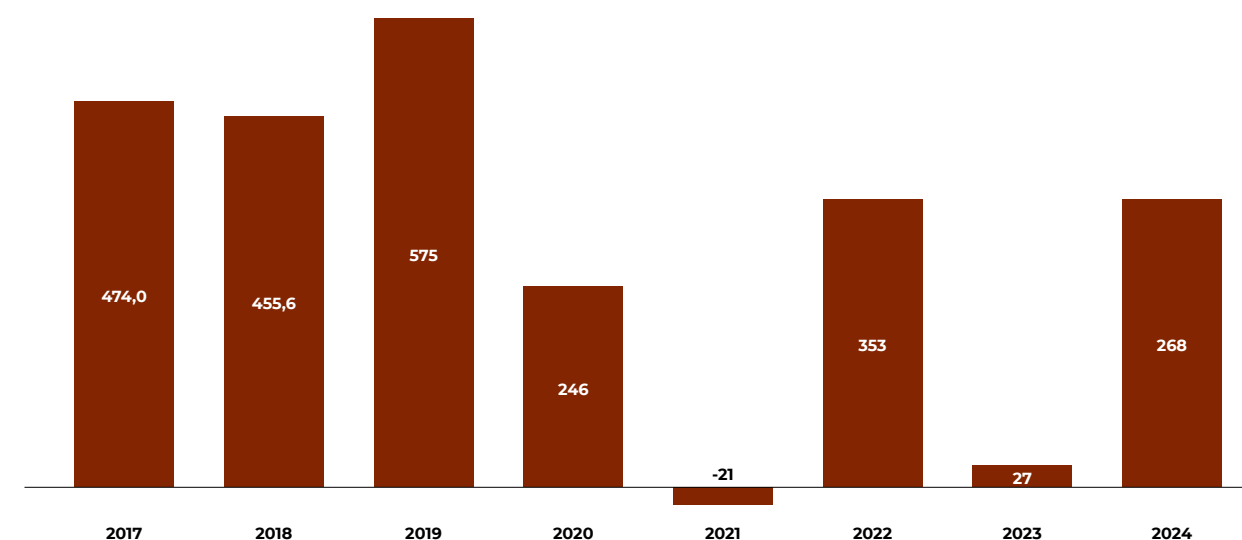
Se é certo que, tal como a situação financeira do Estado, a situação das finanças das autarquias locais (AL) ocupa hoje menos espaço mediático do que nos tempos da *‘troika’* — em que a chegada de representantes do FMI ao aeroporto fazia a abertura de telejornais — não é menos certo que, pelo menos de forma larvar, vão-se fazendo sentir pressões no sentido da revisão da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, vulgarmente designada por Lei das Finanças Locais (LFL).

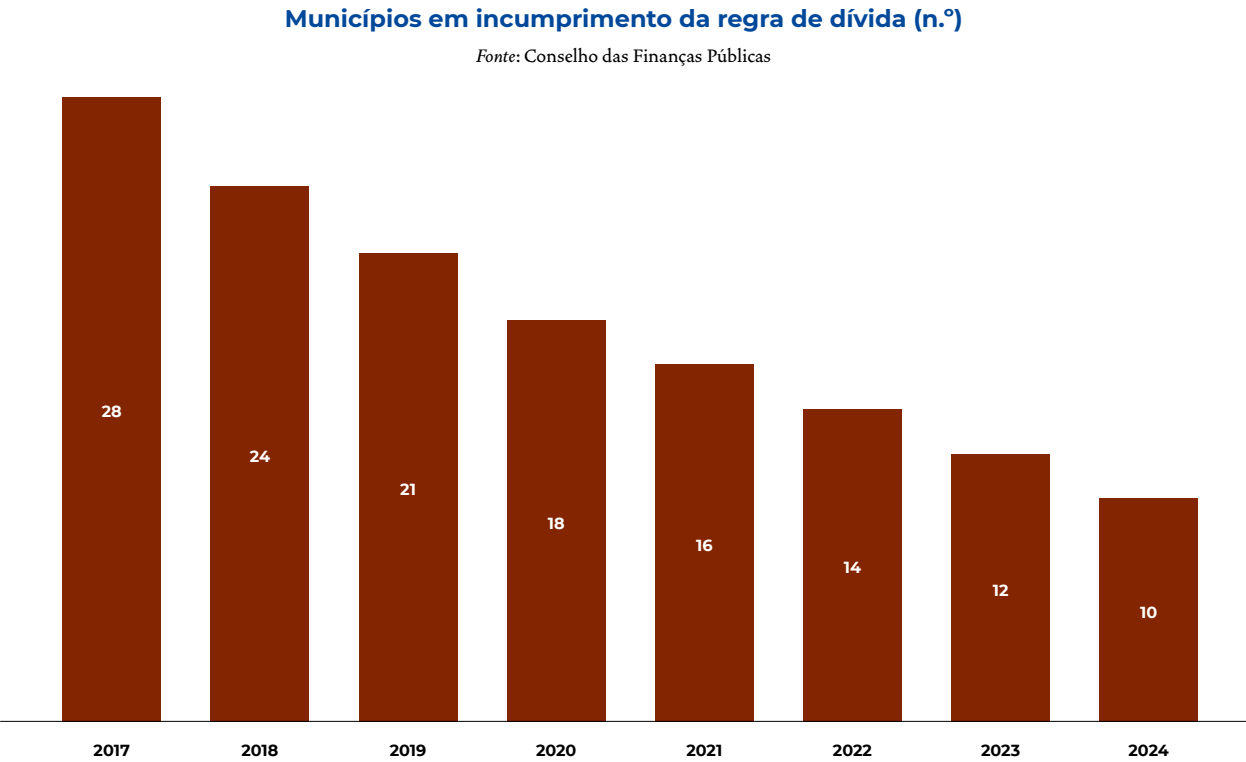
Uma análise à situação financeira global dos municípios portugueses tem de ter em conta duas publicações que para o efeito são regularmente preparadas: o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, que vai já em 19 edições, e o Relatório Sobre a Evolução Orçamental da Administração Local, que desde 2018 é preparado pelo Conselho de Finanças Públicas (CFP).

Seguimos aqui os documentos do CFP e observamos, em particular, a evolução de dois indicadores: o saldo orçamental e número de municípios que incumprem o limite de dívida previsto na LFL. Estamos, portanto, no campo da análise da observância dos princípios do equilíbrio e da sustentabilidade.

Saldo Orçamental (milhões de euros)

Fonte: Conselho das Finanças Públicas





O número de municípios em situação de incumprimento passou de 28 (9%) em 2017 para 10 (3%) em 2024

Aplicam-se a estes dados as observações feitas nas suas fontes, sublinhando-se que, independentemente das limitações de que sempre padecerão quaisquer dados e a sua escolha, estes têm a vantagem de corresponderem a uma mesma ‘série’, permitindo a leitura da evolução dos indicadores em causa.

Ao longo deste quase último decénio, podemos distinguir duas fases distintas em termos de saldo orçamental. Se de 2017 a 2020 os municípios apresentaram sempre saldos positivos, ainda que com uma grande degradação no último exercício, a partir de então o principal traço é a forte oscilação entre saldos positivos e saldos muito próximos de zero, por uma vez marginalmente acima e, por outra, marginalmente negativo.

No que concerne à regra de dívida, há que assinalar a clara tendência de diminuição do número de municípios em situação de incumprimento. Em 2017, cerca de 9% (28 em 308) dos municípios encontrava-se em tal situação, percentagem que cai para 3% (10 em 308) no ano de 2024.

O programa do XXV Governo Constitucional prevê que uma das medidas da área setorial do Governo responsável pela economia e coesão territorial passa por rever a LFL, “visando o reforço e a autonomia da gestão financeira dos municípios. Pretende-se promover a transparência e eficiência na utilização dos recursos, bem como a implementação de medidas que permitam corrigir assimetrias entre municípios com realidades distintas, apostando na simplificação de processos, conceitos e mecanismos de reporte” (pp. 93).

Parece inequívoca a vontade do Governo em avançar para uma alteração à LFL, dossier que, de resto, já transita dos anteriores governos. Recorde-se, todavia, que tal matéria é da competência relativa da Assembleia da República, pelo que o executivo apenas poderá eventualmente legislar sob autorização do Parlamento. Vontade que casa com o desejo da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) de rever a lei. Na resolução final do seu XXVI congresso, realizado em setembro de 2023, a ANMP considerou ser “urgente uma nova Lei das Finanças Locais que dê novas respostas aos enormes desafios” que os municípios enfrentam (pp. 4, §8).

Estas posições políticas são ainda acompanhadas de posicionamentos técnicos que, de alguma forma, aconselham uma revisão do enquadramento jurídico das finanças das AL. Isso é expresso num Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) de março de 2022, respeitante à reforma do processo legislativo orçamental e à reestruturação da UTAO, e, na nossa interpretação, resulta também dos comentários formulados pelo CFP sobre, por exemplo, a necessidade de reforço da transparência, do aprofundamento do reporte de informação e da revisão dos mecanismos de recuperação financeira das AL.

Sem prejuízo de todos estes posicionamentos, muito por virtude do calendário político – eleições legislativas antecipadas e eleições autárquicas a breve prazo – e fazendo fé em notícias recentes, parece que o processo de revisão da LFL, a avançar, apenas produzirá efeitos no exercício orçamental de 2027.

Autonomia financeira das AL: enquadramento constitucional

O poder local democrático em Portugal é, como tantos outros domínios, resultado do 25 de Abril de 1974. Não surpreende, portanto, que a Constituição de 1976, aprovada no seguimento do processo constituinte que se seguiu à Revolução, logo a partir da sua versão originária tenha afirmado a autonomia – incluindo a autonomia financeira – das autarquias locais (AL).

Estes princípios constam dos artigos 6.º e 238.º da versão da Constituição atualmente em vigor, devendo ainda sublinhar-se que a autonomia das AL é um dos limites materiais à revisão constitucional e que, como tal, deve ser respeitada por eventuais revisões constitucionais.

Em síntese, o pendor descentralizador da Constituição não se limita a afirmar a autonomia das AL, implicando ainda que estas disponham de recursos financeiros adequados ao desenvolvimento da sua atividade, a qual há de encontrar-se ancorada na prossecução de interesses próprios das suas populações. O princípio democrático assim o exige: um verdadeiro poder local reclama uma atividade financeira própria, uma execução autónoma de receitas e despesas.

Focando-nos unicamente na vertente da autonomia financeira, o mencionado artigo 238.º da Lei Fundamental assegura que as AL têm património e finanças próprios, usufruem de receitas próprias e podem dispor de poderes tributários. Tudo a concretizar ao abrigo de um regime legal específico,

A Constituição não se limita a afirmar a autonomia das autarquias, implicando ainda que estas disponham de recursos financeiros adequados ao desenvolvimento da sua atividade

A LFL tem implícita, em caso de execução conforme à previsão, a ausência de compromissos assumidos e por saldar no final do exercício

que deve respeitar as exigências constitucionais de equilíbrio vertical – justa repartição de recursos entre os Estado e as AL – e de equilíbrio horizontal – visando a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

Finanças Locais: uma lei de complexa aplicação e de urgente revisão

Como referido, a Lei das Finanças Locais (LFL) em vigor foi aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. A consideração deste diploma, que vai para uma dúzia de anos de vigência e conheceu já 12 alterações, tem de ter em linha de conta o contexto em que o mesmo foi aprovado. Atravessava-se, então, um período que veio a ser apelidado de “crise das dívidas soberanas” e que, entre nós, havia conduzido ao pedido de auxílio externo formulado em 2011 e ao respetivo Programa de Assistência Económica e Financeira acordado entre Portugal, por um lado, e Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, por outro.

Entre os compromissos tendentes à estabilização financeira assumidos por Portugal, encontrava-se a aprovação de uma nova lei das finanças locais. Assim, não surpreende que a LFL, para além de definir princípios e regras orçamentais aplicáveis às AL, bem como as suas receitas, coloque especial cuidado nas matérias respeitantes ao equilíbrio e à sustentabilidade das finanças locais.

Façamos um sobrevoo sobre a regulação destes últimos aspetos – equilíbrio (regra de saldo) e sustentabilidade (regra de dívida) – que, certamente, não deixarão de ser discutidos no âmbito de uma futura revisão da LFL.

O princípio do equilíbrio orçamental pode ser aferido sob diferentes prismas e, nessa medida, têm sido apontados critérios de apuramento do saldo. Em todo o caso, este apuramento resulta sempre do confronto entre receitas e despesas, quer se adote uma abordagem formalista – de mera comparação entre receitas e despesas – ou uma abordagem mais substancial, na qual se comparam certas receitas com certas despesas.

Ora, a LFL acolhe dois critérios a que os saldos das AL devem atender. Por um lado, o artigo 40.º, n.º 1, dispõe que os orçamentos das AL “*prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas*”. Trata-se, portanto, de um simples equilíbrio formal, que obriga à preparação de orçamentos com saldos nulos ou excedentários e que tem implícita, em caso de execução conforme

à previsão, a ausência de compromissos assumidos e por saldar no final do exercício.

Adicionalmente, a LFL estabelece ainda que “a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos” (artigo 40.º, n.º 2). Trata-se, portanto, de um critério de saldo corrente corrigido, que goza ainda de uma cláusula de flexibilidade, já que o saldo assim apurado pode, num ano, assumir um valor negativo de até 5% das receitas correntes totais, desde que compensado no ano seguinte.

Naturalmente, o cálculo deste saldo corrente corrigido é mais complexo, obrigando, desde logo, à determinação do que são receitas e despesas correntes, bem como ao cálculo das amortizações médias dos empréstimos, tidas como “o montante correspondente à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”

No que concerne à regra de dívida, dispõe o artigo 52.º, n.º 1, da LFL que “[a] dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.” Ora, se o cálculo do saldo corrente corrigido já poderia levantar algumas dificuldades, o apuramento da dívida municipal é ainda mais complexo, já que obriga a determinar os âmbitos material (operações orçamentais relevantes, que não se limitam a dívida financeira), subjetivo (as entidades participadas cuja dívida deve ser computada) e temporal.

Adicionalmente, também em sede de verificação do cumprimento da regra de dívida, existe um conjunto de exceções – previstas tanto na LFL como, nomeadamente, nas sucessivas leis do orçamento do Estado – que levam à não consideração de certas operações para o cálculo do limite da dívida.

Em caso de incumprimento da regra de dívida num determinado ano, o município deve, desde logo, no exercício seguinte, reduzir em pelo menos 10% o montante de dívida em excesso, até voltar a cumprir o limite de endividamento. Acresce que o incumprimento da regra de dívida, dependendo da menor ou maior gravidade do incumprimento, determina a possibilidade ou a obrigação de aderir a processos de saneamento financeiro.

Como dizemos acima, parece segura uma revisão da LFL. Em tal processo, seria bom que não fosse esquecido um dos princípios da teoria do

Em caso de incumprimento da regra de dívida num determinado ano, o município deve, no exercício seguinte, reduzir em pelo menos 10% o montante de dívida em excesso, até voltar a cumprir o limite de endividamento

federalismo financeiro: o de que o financiamento deve seguir a função. Ou seja, à definição das despesas — relacionadas com as atividades a desenvolver pelas diferentes entidades públicas —, deve seguir-se a definição das receitas necessárias a cobrir tais despesas.

Como já tem sido notado, no que respeita à vida das AL, nem sempre estas duas vertentes têm andado coordenadas. Um dos melhores exemplos desta circunstância é o do processo de descentralização de competências encetado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e concretizado através de diferentes diplomas setoriais. Se este conjunto de normativos define as novas competências das AL, o financiamento para a sua prossecução — e unicamente nos domínios da saúde, educação, cultura e ação social — está depois dependente de uma transferência do orçamento do Estado, do denominado Fundo de Financiamento da Descentralização, apenas autonomizado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o orçamento para esse ano.

Esta circunstância de a vertente financeira do processo de descentralização estar a ser tratada através de um diploma avulso, por si só constituiria já uma boa causa para a revisão da LFL. Acresce que se enraizou o hábito de, a cada lei do orçamento do Estado, se criarem medidas que mexem, por vezes para mais do que um exercício, no enquadramento orçamental das AL. Algumas dessas medidas ganhariam em estar codificadas na LFL.

Acresce que, como tem vindo a ser chamado à atenção — e como expresso nos dados constantes, a título de exemplo, do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses — Portugal apresenta uma grande centralização financeira, com as despesas dos municípios em percentagem do total das despesas públicas a fixarem-se em cerca de metade da média europeia.

Finalmente, tenha-se em conta que a independência orçamental das AL não significa que as mesmas fiquem afastadas da situação financeira pública global, já que as mesmas farão, em todo o caso, parte do perímetro das administrações públicas, influindo, portanto, no cumprimento das obrigações a que Portugal se encontra internacionalmente obrigado.

Neste contexto, na discussão de uma futura revisão da LFL será, sem dúvida, colocada na mesa das negociações o aumento da capacidade financeira das AL. Isto obrigará a rever a matéria das transferências orçamentais, bem como da participação das AL nas receitas do Estado, não podendo ser esquecido que a capacidade de cobrança de outras receitas é muito assimétrica entre as diferentes AL.

Existe também uma forte probabilidade de se virem a rever as regras de saldo e de dívida acima descritas, reconhecidamente fruto do contexto da sua aprovação e objeto de sucessivas derrogações que dificultam a sua aplicação. Faz-se sentir, nesta sede, a necessidade de simplificação e de retificação de alguns vieses impostos pelas presentes regras.

Em linha com uma preocupação já demonstrada pelo CFP, será útil criar mecanismos que promovam um maior alinhamento entre a previsão e a execução orçamentais, para que a sobre e subestimação de receitas e despesas não sirva como forma de contornar as regras a estabelecer.

Noutro patamar, haverá que promover o aumento da transparência sobre os indicadores financeiros das AL, agilizando as formas de reporte de informação, por forma a melhorar as possibilidades de formação do seu retrato financeiro.

Resta saber quais as soluções que virão a ser alcançadas pelo legislador, se chegaremos a uma nova lei, se ficaremos unicamente por alterações pontuais, ou até se vicissitudes imprevistas não farão adiar a tão aguardada — e necessária — revisão da LFL. ▶

Portugal apresenta uma grande centralização financeira, com as despesas dos municípios em percentagem do total das despesas públicas a fixarem-se em cerca de metade da média europeia

PARTE 2
AS NOVAS
COMPETÊNCIAS
DAS REGIÕES
E DAS AUTARQUIAS

HABITAÇÃO

Joana Pestana Lages

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



Habitação: investimento histórico, execução tímida

Foi preciso uma pandemia para que a União Europeia passasse a financiar diretamente a habitação dos seus Estados-Membros. Até então, a habitação foi competência nacional ou local, com a UE a focar-se em áreas como a coesão económica, o desenvolvimento regional e a infraestrutura. A COVID-19 alterou este panorama, revelando uma vulnerabilidade social crescente e o agudizar da crise habitacional. Em resposta, com a criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) em cada país, a construção e reabilitação habitacional passaram a ser elegíveis para financiamento europeu, assumidas como fatores de estabilidade social, justiça intergeracional e transição ecológica, alinhadas com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e a Agenda Urbana da UE. Com uma recém-criada Comissão Especial sobre a Crise de Habitação na União Europeia (HOUS), um comissário europeu dedicado desde 2024, um Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis em desenvolvimento, bem como uma plataforma pan-europeia de investimento para o sector, reconhece-se a urgência, mas sobretudo a ambição na resolução da crise da habitação.

Portugal destacou-se na aplicação do PRR à resolução das suas carências no domínio da habitação, tendo mobilizado grande parte da sua verba nesta direção, com uma dotação superior a 1.200 milhões de euros no Programa de Apoio ao Acesso à Habitação - 1.º Direito, aos quais se somam verbas para o Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, a Bolsa de Alojamento Temporário e o Alojamento Estudantil. O país posicionou-se como um dos Estados-Membros que mais apostou na habitação como dimensão estratégica da recuperação económica e social pós-pandemia, uma escolha política com eco na nova ambição europeia.

Uma auditoria publicada pelo Tribunal de Contas Europeu destaca o caso português como particularmente crítico no domínio da habitação

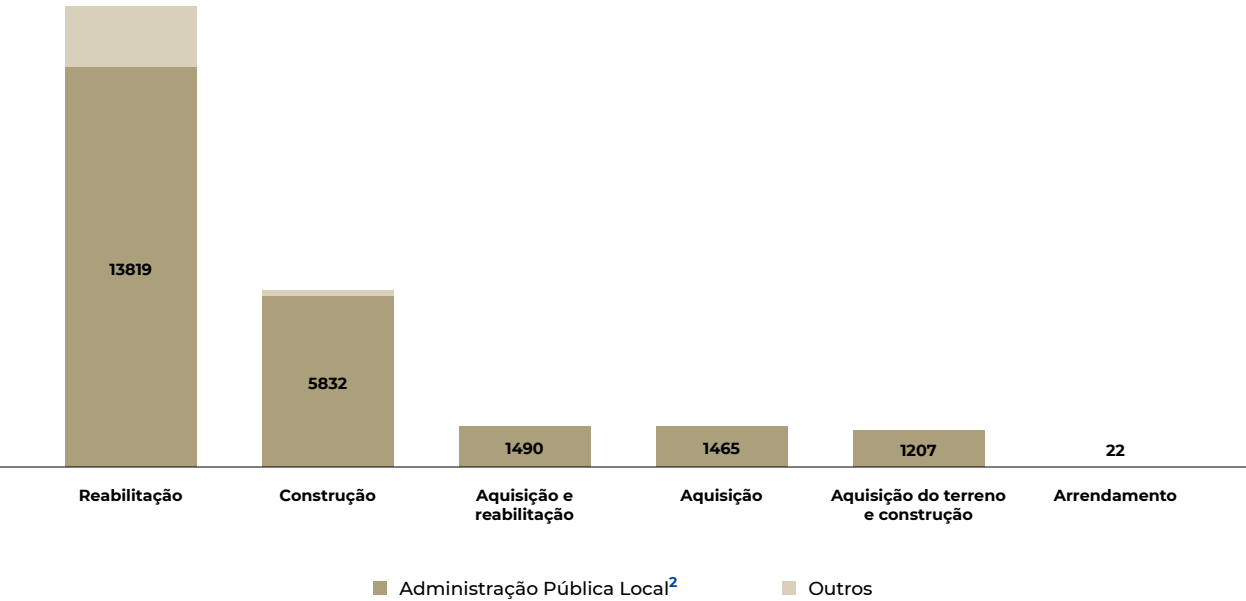
No entanto, o esforço nacional para corresponder a essa ambição europeia tem enfrentado obstáculos significativos. Uma auditoria publicada pelo Tribunal de Contas Europeu em maio de 2025 sublinha a dificuldade dos Estados-Membros em cumprir os objetivos definidos nos seus Planos de Recuperação, destacando o caso português como particularmente crítico no domínio da habitação. Entre os principais problemas identificados estão a baixa taxa de execução, os atrasos sistemáticos na contratação pública e a ausência de um sistema de monitorização eficaz que permita avaliar impactos reais na redução da precariedade habitacional.

No primeiro semestre de 2025, a taxa de execução do investimento previsto em habitação em Portugal ronda os 26%, bem abaixo das metas anunciadas. A promessa inicial de entregar mais de 26 mil soluções habitacionais até junho de 2026 encontra-se em risco, com várias obras atrasadas, concursos desertos e dificuldades logísticas acumuladas desde o aumento dos custos de construção e das matérias-primas iniciado em 2022.

No entanto, importa mencionar a condição de partida anterior ao PRR, marcada por fatores que se

Candidaturas ao programa 1.º Direito, PRR (n.º de fogos)

Fonte: IHRU, 2024



agravavam mutuamente. A taxa de habitação pública continua a ser das mais baixas da Europa, rondando os 2%, revelando um desinvestimento crónico por parte de sucessivos governos na provisão de habitação a custos acessíveis. Ao mesmo tempo, o parque habitacional existente encontra-se envelhecido e degradado, contribuindo para situações de pobreza energética e condições indignas de habitação, que se revelam crescentes. Dos quase seis milhões de alojamentos recenseados em 2021, apenas 70% estão afetos a residência habitual e a comparação entre o número de alojamentos e o número de agregados, revela um excedente de cerca de 1,8 milhões de alojamentos. Ou seja, existem muito mais casas do que agregados familiares, mas a sobreoferta aparente não se traduz numa maior acessibilidade ou garantia do direito à habitação. Pelo contrário, a distribuição desigual pelo país, o abandono e a afetação a outros fins dificultam a sua mobilização. Fenómenos como a financeirização da habitação, ao lado da gentrificação e da turistificação dos centros urbanos, agravaram a exclusão residencial e revelam interesses conflituantes, que ajudam pouco à construção de soluções. Entretanto, 76% dos jovens entre os 20 e os 29 anos vivem com os pais, ressurgem bairros de barracas na periferia de Lisboa, ilustrando Portugal como o país com o acesso mais difícil à habitação entre os 30 países da OCDE para os quais existem dados.

No terceiro trimestre de 2024, o índice de acessibilidade habitacional, que mede a relação entre a evolução dos preços das casas e a evolução dos rendimentos, atingiu 1577 pontos, o valor mais alto desde que há registos (1995) e revelando um cenário 50% acima da média da zona euro.

Tudo isto torna clara a natureza multifacetada e interdependente da crise habitacional, configurando o que se define como um *wicked problem*¹, um problema perverso que exige soluções sistémicas e transformadoras, não meramente conjunturais.

A aposta europeia na habitação representa, sem dúvida, uma oportunidade histórica. Portugal foi pioneiro em captar esta mudança, mas o verdadeiro teste será o da concretização. A credibilidade do novo ciclo de políticas habitacionais, nacionais e europeias, dependerá da capacidade em transformar políticas de habitação em habitação real — e em garantir que o investimento responde efetivamente ao direito à habitação e não acentua o processo de financeirização. Em suma, que se consiga efetivar a função social da habitação inscrita na Lei de Bases de 2019. ▶

¹ Rittel e Webber, 1973

² Inclui Autarquias, Juntas de Freguesia e Empresas Municipais

Estratégias Locais de Habitação: reféns da urgência do PRR

As Estratégias Locais de Habitação tornaram-se um instrumento-chave na operacionalização da política habitacional em Portugal, especialmente com os fundos do PRR

As Estratégias Locais de Habitação (ELH) emergem como um instrumento territorializado da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), consagrada pelo Governo português a partir de 2018. A sua operacionalização ocorre num contexto de crescente descentralização, com a transferência de competências para os municípios, prevista no Decreto-Lei n.º 105/2018, e impulsionada pelos instrumentos de financiamento do PRR.

No campo da habitação, *descentralizar* significa reconhecer que as respostas eficazes devem partir da proximidade aos territórios. Esta abordagem oferece oportunidades significativas: os municípios, na “linha da frente”, têm maior capacidade de interpretar as dinâmicas e necessidades locais, desenvolvendo uma leitura socioterritorial mais fina e situada. A elaboração das ELH, quando bem conduzida, permite construir uma visão integrada e estruturada da política habitacional a nível local, articulando diferentes dimensões do problema. Além disso, este enquadramento cria espaço potencial para a inovação: soluções adaptadas, modelos de gestão alternativos e abordagens intersetoriais podem, e devem, emergir a partir de práticas territoriais concretas. Contudo, a descentralização acarreta igualmente riscos. Pode aprofundar desigualdades socioterritoriais, agravando as assimetrias entre municípios com diferentes capacidades de planeamento e execução. O retrato macrocéfalo do país mostra-nos também que a escassez de recursos humanos e materiais de muitos territórios limita a sua autonomia real e a eficácia das suas intervenções. Por fim, a ausência de uma visão de conjunto compromete a integração da habitação com outras políticas públicas essenciais — mobilidade, saúde ou educação — levando a que esta continue a ser tratada de forma isolada. Sem mecanismos de apoio e articulação, descentralizar pode equivaler a delegar sem capacitar.

As ELH, um instrumento programático de carácter estratégico, assentam numa leitura integrada do território, combinando diagnóstico, objetivos e ações concretas para garantir o acesso à habitação digna, especialmente para populações em situação de indignidade habitacional. Tornaram-se um instrumento-chave na operacionalização da política habitacional em Portugal, especialmente com os fundos do PRR, servindo de base para aceder ao financiamento público no âmbito do programa 1.º Direito.

Contudo, a sua massificação revelou desequilíbrios significativos em três frentes.

A aceleração

O anúncio do financiamento a 100% a fundo perdido pelo Estado das primeiras 26 mil soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito, em fevereiro de 2021, incentivou fortemente a elaboração de ELH. Se em 2020, apenas 34 municípios tinham ELH em execução, apontando já 21 mil famílias em situações de indignidade habitacional, em 2024 esse número cobre praticamente todos os municípios do continente e ilhas, correspondendo a mais de 136 mil famílias identificadas. A corrida, fomentada pela urgência de execução imposta pelo PRR, teve como resultado a preferência pela exequibilidade financeira em detrimento das necessidades. Muitos municípios ajustaram as suas estratégias a projetos “executáveis” no curto prazo, em vez de responderem a necessidades que poderiam ser consideradas mais estruturais. Um exemplo paradigmático, e mediatizado, é o Bairro da Cova da Moura na Amadora, cuja complexidade exige intervenções profundas e duradouras, mas cuja calendarização foi considerada incompatível com os prazos do PRR. Apesar das suas cinco décadas de existência e do reconhecimento institucional da necessidade da intervenção, a complexidade urbanística exige um processo multidimensional, difícil de compatibilizar o período máximo de seis anos de resposta habitacional a todos os agregados objeto do diagnóstico da ELH (artigo 67.º, DL n.º 67/2018 de 4 de junho). A sua exclusão reflete assim os limites de uma política habitacional subordinada à lógica da aceleração e da exequibilidade imediata.

A aceleração teve ainda expressão na forma como se desenharam as soluções. A pressão para acelerar afastou metodologias participativas e colaborativas, inscritas como um dos doze princípios do programa 1.º Direito. A promessa de centrar as soluções nas pessoas e nos territórios viu-se frequentemente substituída por abordagens tecnocráticas e desarticuladas das realidades locais. A isto juntam-se ainda omissões de determinados grupos sociais em alguns diagnósticos: veja-se a ausência dos 800 membros da comunidade cigana do Bairro das Pedreiras em Beja, na ELH de 2021. A resposta dada pelo Presidente da Câmara ao jornal Público reforça os limites dessa aceleração: “a ELH não é a perfeita, mas é a possível”¹.

A promessa de centrar as soluções nas pessoas e nos territórios viu-se frequentemente substituída por abordagens tecnocráticas e desarticuladas das realidades locais.

¹ ‘Estratégia Local de Habitação de Beja esqueceu a comunidade cigana do Bairro das Pedreiras’ publicado no jornal Público a 27 de setembro de 2021

A análise das 2.479 candidaturas aprovadas pelo IHRU mostra que 88% dos projetos foram submetidos pelos próprios municípios, seguidos por empresas municipais

Ainda no domínio da participação apontam-se os dados de um inquérito socio-habitacional centrado em situações de precariedade habitacional em Loures²: dos 501 inquiridos, 82% não conhecia o programa 1.º Direito. Estes números mostram que os inquiridos têm pouco conhecimento sobre as políticas de habitação que, em princípio, os poderiam beneficiar. Mais do que desconhecimento, estes dados revelam uma exclusão estrutural: revelam como a ausência de informação limita à partida qualquer possibilidade de envolvimento ou apropriação coletiva das soluções propostas.

A concentração

Como salientado pela arquitecta Sílvia Jorge³, importa questionar até que ponto mais recursos garantem, de facto, maior sucesso. A disponibilidade de meios permite ampliar a escala das intervenções e acelerar processos. No entanto, o sucesso da aprovação das ELH, e consequente captação de financiamento, não dependeu apenas da rapidez com que se desenhou a estratégia, mas sobretudo da capacidade das autarquias em mobilizar recursos de forma estratégica. Nos municípios com maior capacidade técnica e institucional, os recursos foram convertidos em projetos mais ambiciosos e com maior impacto — exemplo disso são os municípios que até Dezembro de 2024 encabeçavam a corrida: Lisboa, Oeiras, Setúbal e Matosinhos — mas esse facto acentua desigualdades territoriais e compromete o objetivo inicial de coesão do território. A reflexão sobre a equação “maiores recursos, maior sucesso” nas ELH ganha especial relevância quando analisada à luz dos dados disponíveis no portal *O Contador*⁴. Desenvolvido por Sílvia Jorge, Helena Roseta e Aitor Varea Oro, este site oferece uma visão detalhada sobre a implementação das políticas de habitação em Portugal, especialmente no âmbito do PRR. A própria existência deste portal é sintomática da ausência de dados sistematizados sobre habitação desenvolvidos por instituições públicas e disponibilizados de forma transparente, aberta e periódica.

A concentração pode ainda ser observada numa outra dimensão importante para a análise: os agentes e priorização das soluções habitacionais. A análise das 2.479 candidaturas aprovadas pelo IHRU, correspondentes a 26.007 fogos a financiar a 100% no âmbito do PRR, mostra-nos que 88% dos projetos foram submetidos pelos próprios municípios, seguidos por empresas municipais. Cooperativas, IPSS, juntas de freguesia, associações religiosas têm um papel marginal, com poucas candidaturas e escassa representatividade.

Por outro lado, observa-se uma clara aposta na reabilitação do parque público existente (60,7% das candidaturas), em detrimento da construção nova ou da diversificação de soluções. Essa escolha pode parecer prudente, mas revela também a limitação de recursos e a falta de visão de longo prazo para expandir efetivamente o parque habitacional público — que permanece nos 2%. Dificilmente neste contexto será possível aumentar o peso da habitação com apoio público de 2% para 5%, um dos objetivos da NGPH.

² Lages, J. et al. (2023). *Síntese do Inquérito Sócio-Habitacional - Loures*. Lisboa: DINÂMIA'CET-Iscte.

³ Jorge, S. (2024). A resposta do Plano de Recuperação e Resiliência às situações de indignidade habitacional: um olhar sobre as estratégias locais de habitação traçadas e as oportunidades em aberto. *RPER* (68), 121–136.

⁴ <https://www.ocontador.pt>

A operacionalização

Também a execução das ELH enfrenta obstáculos significativos: processos burocráticos, concursos desertos, escassez de mão de obra (o Sindicato da Construção de Portugal aponta um défice de 90 mil trabalhadores). A estes fatores junta-se uma fragilidade estrutural na principal entidade responsável pela gestão do programa. O IHRU, a quem compete analisar candidaturas, celebrar acordos de financiamento, monitorizar e acompanhar a execução, tem revelado incapacidade de resposta face à escala e à complexidade do desafio. Os tempos de resposta são longos, os processos carecem de transparência e a escassez de recursos humanos afeta a celeridade das decisões. Esta insuficiência compromete desde logo o ritmo de execução dos projetos, dando origem a uma crescente frustração e sobretudo uma baixa taxa de execução. A ausência de uma estrutura de apoio intermédio à escala regional, que pudesse garantir acompanhamento técnico e articulação entre níveis de governação, agrava a fragmentação do processo.

A operacionalização do 1.º Direito, assente num modelo que pressupõe forte capacidade local e coordenação nacional eficaz, esbarra assim num sistema institucional subdimensionado, pouco ágil e frequentemente opaco — o que coloca em risco os próprios objetivos estratégicos da NGPH e o cumprimento das metas do PRR. Em suma, descentralizamos responsabilidades, mas não os meios e a confiança institucional para executar.

Notas finais, pós-PRR

O futuro das políticas locais de habitação dependerá, em grande parte, do que acontecer quando as ELH deixarem de ser reféns do calendário e das exigências do PRR. Importa salientar que muitas ELH já se encontram em fase de revisão, revelando o potencial dinâmico e adaptável deste instrumento. Esta revisão poderá permitir uma maior articulação com outros instrumentos de planeamento estratégico, como as Cartas Municipais de Habitação — obrigatórias e inscritas na Lei de Bases — e reforçar a integração com políticas de mobilidade, saúde, educação e ação social. Além disso, muitas das soluções habitacionais previstas nos documentos municipais não serão financiadas até 2026, mas poderão ser concretizadas posteriormente com novos fundos europeus e/ou recursos nacionais.

Este horizonte alargado exige que as ELH evoluam de respostas condicionadas pela urgência para estratégias ancoradas em prioridades sociais, participação comunitária e visão territorial de longo prazo. A sua continuidade e aprofundamento dependerão da criação de estruturas técnicas de apoio, da valorização do conhecimento local e da existência de mecanismos de financiamento estáveis e previsíveis. É neste cenário pós-PRR que se poderá avaliar, verdadeiramente, a capacidade das ELH em transformar o panorama habitacional português de forma estrutural e equitativa. ▀

A operacionalização do 1.º Direito esbarra num sistema institucional subdimensionado, pouco ágil e frequentemente opaco



ECONOMIA

David Pratas Brito

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

Habitação: uma encruzilhada sem caminho certo

A crise no sector da habitação é um tema na ordem do dia. Na sua base está o aumento do preço dos edifícios habitacionais, que se tem verificado, ainda que com flutuações, desde 2013¹. A taxa de variação média anual do índice de preços de habitação foi, em 2023, de 8,2%² e, em 2024, de 9,1%³, estando a acelerar em 2025 (segundo os dados disponíveis para o 1.º trimestre, 16,3%⁴).

É apontada como causa, em primeiro lugar, a redução da construção e o menor crescimento do parque habitacional⁵. Entre 2011 e 2021 este crescimento abrandou face às décadas anteriores, tendo na década de 2010 sido construídos apenas 110.784 edifícios (3,1% do parque habitacional)⁶. Em termos comparativos, os edifícios construídos até 1960 representaram 23,1% desse parque, os construídos entre 1961 e 1980 corresponderam a 27,1% do parque e os construídos entre 1981 e 2000 a 31,9%. Os edifícios construídos entre 2001 e 2021 perfazem apenas 17,9%, com a agravante de 14,8% corresponder aos construídos entre 2001 e 2010 (529.510). Verifica-se, assim, uma diminuição no número de fogos licenciados desde os anos 90, conforme dados do Banco de Portugal – ou seja: tem-se vindo a construir cada vez menos. Desde 2017 tem-se verificado um ligeiro aumento (pouco expressivo) do número de fogos licenciados para habitação familiar, mas ainda assim intercalado com decréscimos em 2020 e em 2022⁷.

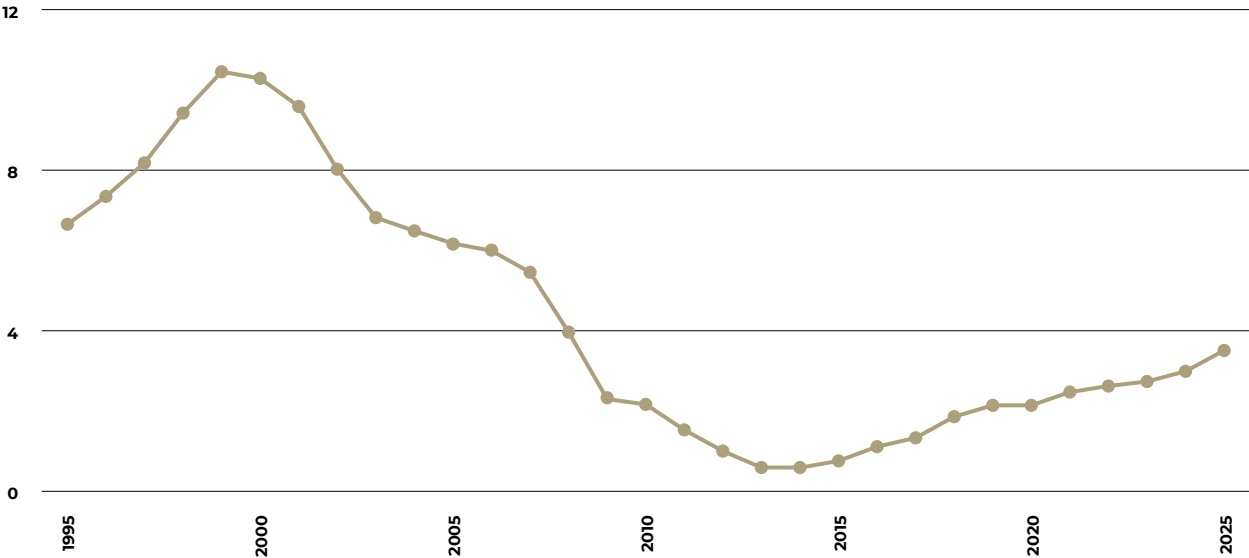
Esta causa contrasta, contudo, com a existência crescente de alojamentos vagos. Em 2021, havia 723.215 alojamentos vagos, estando 348.097 disponíveis para venda ou arrendamento – superando, em geral, as carências habitacionais (136.800 alojamentos)⁸. Este défice de alojamentos vagos registava-se, contudo, relativamente às Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa, à Península de Setúbal, às regiões do Ave, do Cávado, do Tâmega e Sousa e de Aveiro e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira⁹.

É, pois, premente, fazer uma reflexão que, nomeadamente, deve ter presente a necessária compatibilização entre, por um lado, a existência de alojamentos vagos em certas regiões e, por outro, a legítima necessidade de construir habitação para colmatar esse défice nessas mesmas regiões.

A esta acrescem outras causas: em destaque, também, as alterações demográficas, em particular pelos fenómenos da litoralização e da concentração populacional junto à capital. Em 2021, verificava-se, na Grande Lisboa, a concentração de 20,7% dos agregados domésticos privados, enquanto os alojamentos perfaziam 17,9% do total. Semelhante situação se verificava na Área Metropolitana do Porto: os agregados domésticos privados ascendiam a 16,4%, enquanto os alojamentos totalizavam 14%¹⁰. Por outro lado, aponta-se a alteração da morfologia e composição das famílias: aumentaram os agregados familiares

Licenças de construção para Habitação (n.º de fogos, milhares)

Fonte: Instituto Nacional de Estatística



de um indivíduo, de casais sem filhos e monoparentais¹¹, o que contribuiu para o crescimento da procura. Releva ainda o investimento estrangeiro, em parte associado a instrumentos como a atribuição de autorizações de residência para atividades de investimentos imobiliários (os vistos gold), vistos para nómadas digitais ou benefícios fiscais para residentes não habituais¹² – relevantes em áreas mais atrativas para investimento imobiliário como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, nas quais os preços já são elevados¹³.

O alojamento local (em Portugal e na Europa¹⁴) é também mencionado como causa. Em Lisboa, o alojamento local cresceu sobretudo entre 2014 e 2019 e impactou os alojamentos familiares disponíveis e, indiretamente, a alteração do preço das habitações, considerando o aumento da procura com eles relacionado e a escassa oferta.

Finalmente, destacam-se elementos do lado da oferta como o peso do IVA na construção nova, a existência de taxas de juro elevadas que dificultam o acesso ao financiamento, a instabilidade regulatória e a complexidade e a morosidade dos processos de licenciamento¹⁵ – aspetos que introduzem imprevisibilidade, condicionam a oferta de novas habitações e podem condicionar os preços.

Todos estes elementos estão na origem da política de habitação prosseguida nos últimos anos. ▶

¹ DEMÉTRIO A. (2021). Regulação Socioeconómica da edificação e da promoção habitacional. AA.VV., *Atas do Encontro Anual da Ad Urbem*. Almedina, 108-114

² INE (2023). Estatísticas da Construção e Habitação – 2023, p. 50.

³ Cfr. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645841595&DESTAQUESmodo=2.

⁴ Cfr. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=706274632&DESTAQUESmodo=2

⁵ RODRIGUES, P ET AL (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 21.

⁶ O qual era composto por 3.573.416 edifícios e 5.981.482 alojamentos – *O que nos dizem os Censos sobre a habitação* (INE, 2023).

⁷ *Estatísticas*, p. 29.

⁸ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*. Retirado de <http://bit.ly/42nq3XO>.

⁹ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*, p. 107.

¹⁰ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*, p. 13.

¹¹ RODRIGUES, P ET AL (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 29.

¹² CML (2022). *Relatório de caracterização e monitorização do Alojamento Local*, pp. 80-81.

¹³ RODRIGUES, P ET AL (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 31.

¹⁴ Sobre o aumento dos preços e das rendas em Barcelona, García-López, M. (2019). *Do Short-Term Rental Platforms Affect Housing Markets? Evidence From Airbnb in Barcelona*. *IEB Working Paper (05)*, 1-28.

¹⁵ RODRIGUES, P ET AL (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, pp. 23-24.

Simplex Urbanístico: simplificar com complexidade

O Estado tem assumido na última década, em termos formais, uma responsabilidade clara como garante do direito à habitação. A habitação tornou-se uma prioridade política, tendo-se multiplicado o leque de instrumentos criados e vocacionados para essa finalidade. As dificuldades e oportunidades neste âmbito tinham já sido identificadas na Estratégia Nacional para a Habitação¹, em 2015, e ganharam um novo fôlego com a aprovação em 2018 do pacote Nova Geração de Políticas de Habitação² (NGPH), da transferência de competências para as autarquias locais em matéria de habitação³ e da Lei de Bases da Habitação⁴.

Tanto a NGPH como a Lei de Bases estabeleceram, assim, um paradigma inovador: a política de habitação passou a focar-se não apenas nos mais vulneráveis, numa lógica assistencialista, mas a abranger *todos*, adotando uma lógica universalista. A universalização e a descentralização foram as traves-mestras centrais da política da habitação na viragem da década.

A Lei de Bases continuou este caminho, estabelecendo um conjunto de (novos) instrumentos relevantes relacionados⁵, dos quais se destaca o Programa Nacional de Habitação (PNH). Este documento estabelece os objetivos, as prioridades, os programas e as medidas de política nacional no âmbito da habitação, com um horizonte temporal até 6 anos, identificando as carências habitacionais existentes, procedendo a um levantamento dos recursos disponíveis para as suprir e estabelecendo a abordagem para esse efeito através da definição de medidas, de prazos, das fontes de financiamento e dos respetivos agentes de implementação.

O PNH 2022-2026⁶, atualmente em vigor, revogou a Estratégia Local de Habitação de 2015 e iniciou, assim, este novo paradigma, estabelecendo seis Eixos com várias medidas. O Simplex do Licenciamento Urbanístico (designado de Simplex Urbanístico) constituía Medida 23 do PNH, integrando o seu Eixo 6.

Em geral, o Simplex tinha como objetivo “*simplificar e tornar mais eficaz o licenciamento e a utilização do uso dos solos, sem pôr em causa a segurança, sustentabilidade e qualidade das habitações*”. Para 2024 estavam previstas duas metas para este efeito:

- › Implementar uma reforma de simplificação dos licenciamentos urbanísticos, através da eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos dispensáveis ou redundantes, bem como de agilização dos procedimentos em matéria de ordenamento do território, criando condições para que existisse mais habitação disponível a custos acessíveis;

- › Implementar uma reforma no uso dos solos, que promovesse o alargamento dos solos passíveis de utilização para fins habitacionais e a consequente redução do custo associado ao solo. Ambas as medidas avançaram em 2024 em momentos distintos.

Primeira fase: menos licenças, licenciamentos mais simples

A primeira fase do Simplex Urbanístico foi associada a um pacote mais amplo: o Mais Habitação. As medidas do Mais Habitação colocadas em consulta pública⁷ anteviam a inversão da tendência anterior: da descentralização de alguma das competências em matéria de habitação passar-se-ia a uma proposta de redução do controlo municipal prévio à realização de obras (focando-se no autocontrolo dos particulares).

Esta primeira fase foi antecedida por um outro Simplex – o Ambiental –, que introduziu pertinentes simplificações em múltiplos regimes conexos com o urbanístico.

É nesta senda que o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro de 2024, introduziu a primeira fase do Simplex Urbanístico. Nesta fase, vários diplomas foram alterados – com particular destaque para o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e para o Regulamento Geral das Edificações Urbanas –, tendo as alterações introduzidas entrado em vigor em momentos distintos (algumas, até, retroativamente).

No campo dos procedimentos urbanísticos, entre as novidades introduzidas, destaca-se a criação de novos casos de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio (eliminando-se a necessidade de obtenção de licenças urbanísticas nessas situações); a previsão do deferimento tácito para as licenças de construção; a previsão de limitações aos elementos que as Câmaras Municipais poderiam solicitar e ao que os regulamentos municipais poderiam exigir; a (de)limitação dos poderes de cognição das Câmaras Municipais no âmbito dos procedimentos de licenciamento; a definição de prazos fixos para a emissão de licenças; a eliminação da necessidade de licença para ocupação do espaço público; a eliminação da licença de utilização e substituição da mesma por uma mera entrega de documentos; a substituição dos alvarás enquanto títulos para execução de obras por recibos de pagamento de taxas; e a eliminação da obrigatoriedade de apresentação da licença de utilização nos atos de transmissão de edifícios. Previram-se ainda procedimentos simplificados de

No campo dos procedimentos urbanísticos, entre as novidades introduzidas, destaca-se a criação de novos casos de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho
² Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio
³ Lei-Quadro da Transferência de Competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e o Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro.
⁴ Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro
⁵ Costa, A., Miranda, D., Afonso, R. & Magalhães, S. (2021). *Das estratégias locais de habitação aos planos territoriais de âmbito municipal*. AA.VV., *Atas do Encontro Anual da Ad Urbem*. Lisboa: Almedina
⁶ Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

⁷ Cfr. os anexos da consulta pública disponível em <https://bit.ly/4nfzRMh>

Com o Simplex, os particulares passaram a assumir essa responsabilidade de num maior número de casos, sem que a Câmara Municipal emitisse qualquer aprovação, reduzindo-se o âmbito do seu controlo pré-construção e pré-utilização

reclassificação do solo rústico para solo urbano, para fins industriais, de armazenagem, de logística ou de habitação a custos controlados. O regime foi regulamentado com a introdução de modelos de utilização obrigatória de licença, de resposta pelas Câmaras Municipais e de termos a assinar pelos técnicos⁸.

Esta primeira fase foi inicialmente recebida com alguma apreensão, pese embora fosse claro o fito de racionalização dos processos de licenciamento⁹. A esta foram, assim, dirigidas críticas no sentido de apresentar “algumas imprecisões e lacunas” e no curto prazo não poder alcançar os objetivos pretendidos¹⁰. A multiplicidade de alterações introduzidas implicou ainda alguma divergência (que ainda se mantém) quanto à interpretação e ao modo de aplicação por parte dos Municípios das normas introduzidas.

Um dos princípios fundamentais introduzidos foi o da autorresponsabilização dos particulares para a construção e utilização de edifícios. Se, anteriormente, a Câmara Municipal deveria emitir uma licença, atestando a conformidade do que foi construído com o que foi licenciado e com as normas aplicáveis, com o Simplex, os particulares passaram a assumir essa responsabilidade num maior número de casos, sem que a Câmara Municipal emitisse qualquer aprovação, reduzindo-se o âmbito do seu controlo pré-construção e pré-utilização.

Várias ordens profissionais (dos Arquitetos, dos Engenheiros e dos Notários) apontaram as potenciais problemáticas das medidas introduzidas, nomeadamente pelo relevo acrescido que os seguros de responsabilidade civil passariam a assumir e a consequente necessidade de reformas nessa sede¹¹, mas também pela corrida à venda de imóveis sem licença de utilização que passou a ser admitida com este regime.

Verificou-se uma dificuldade inicial de adaptação dos municípios ao novo regime, considerando a pouca clareza das novas regras (em particular, relativamente à aplicação aos processos que já estavam em curso) — tanto que, no início de 2024, o número de licenciamentos aprovados abrandou. Mas não só: houve uma necessidade de adaptação por parte das instituições bancárias, inicialmente relutantes em conceder financiamento sem licenças emitidas pelas Câmaras Municipais.

No meio jurídico, foi ainda apontada a falta de articulação das alterações inseridas com outros regimes (gerais e sectoriais relevantes), na medida em que as alterações introduzidas não foram acompanhadas da devida articulação com os regimes aplicáveis aos contratos-promessa de venda de imóveis, aos arrendamentos ou aos empreendimentos turísticos.

Segunda fase: do uso dos solos para o uso habitacional

O Simplex Urbanístico assumiu renovado protagonismo no final de 2024 com a publicação do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, conhecido vulgarmente como Lei dos Solos. Este diploma introduziu alterações relevantes no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, flexibilizando o procedimento excecional de reclassificação de solo rústico para urbano, prevendo uma alteração do regime de reclassificação do solo rústico para urbano para fins habitacionais e suspendendo as normas relativas às áreas urbanizáveis ou de urbanização programada.

Contudo, também este diploma não foi isento de críticas — estas, de resto, com mais impacto mediático e imediato.

Estas críticas ocorreram, a montante, no âmbito da promulgação pelo Presidente da República do diploma, referindo que esta alteração seria “um entorse significativo em matéria de regime genérico de ordenamento e planeamento do território, a nível nacional e local”¹². Em janeiro de 2025, uma carta subscrita por 600 académicos e especialistas subscrevia estas críticas e apelava à revisão das soluções preconizadas¹³. Entre as críticas apontadas por várias quadrantes da sociedade destaca-se o potencial de criação de espaços urbanizados dispersos e fragmentados, urbanizando-se sem criar cidade; o potencial impacto em áreas abrangidas pela Reserva Agrícola Nacional e pela Reserva Ecológica Nacional; e a finalidade prevista para a reclassificação de construir “habitação de valor moderado”, o que, sendo um conceito novo, poderia gerar uma subida de preços e/ou não contribuir para a disponibilização de fogos compatíveis com a capacidade financeira das famílias¹⁴.

Nesta senda, o diploma foi sujeito a apreciação parlamentar e veio a sofrer alterações por via da Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Destas alterações consta a previsão de mecanismos de salvaguarda para o interesse público e de prazos mais apertados para os particulares no âmbito da reclassificação de solo rústico para solo urbano e, em concreto, na reclassificação para uso habitacional, o foco na construção de habitação pública, de arrendamento acessível e de habitação a custos controlados — conceitos já estabilizados na prática — e já não na construção de habitação de valor moderado.

Os impactos desta segunda fase, a eventual reforma da primeira e as medidas subsequentes estarão dependentes da configuração parlamentar e governamental que se seguirá, antevendo-se momentos de incerteza e futuras alterações legislativas e regulamentares. ▶

Prevendo uma alteração do regime de reclassificação do solo rústico para urbano para fins habitacionais e suspendendo as normas relativas às áreas urbanizáveis ou de urbanização programada

⁸ Portarias n.ºs 71-A/2024 e 71-B/2024, de 27 de fevereiro.
⁹ Banco Mundial (2024). *Business Ready Subnacional na União Europeia: 2024*, 2024. Washington, DC: Banco Mundial.
¹⁰ Ordem dos Arquitectos (2024). “Simplex” Urbanístico – Questões Críticas. Retirado de <https://bit.ly/4nfA5TD>
¹¹ Ordem dos Engenheiros (2024). *Simplex Urbanístico – Contributo – Ordem dos Engenheiros*. Retirado de <https://bit.ly/4piaP0g>

¹² Cfr. <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2024/12/presidente-da-republica-promulga-dois-diplomas-do-governo-204135/>
¹³ Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação (2025). *Urbanização em solos rústicos. Um retrocesso de décadas, assente em falsos alibis*. Retirado de <https://bit.ly/47DWx3Q>
¹⁴ Esboçando críticas e sugerindo reponderações, cfr. CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2025). *Parecer sobre o Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro*

PROTEÇÃO SOCIAL

Maria Inês Amaro

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Paulo Pedroso

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



A transferência de competências de Ação Social para as autarquias

Por força do disposto na Lei 50/2018, de 16 de Agosto, foi estabelecido em Portugal um regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em diversos âmbitos. No que respeita à Ação Social, esta Lei-quadro, mais tarde concretizada por um decreto-lei específico da transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais¹, aponta para quatro dimensões abrangidas pelo processo: 1) o atendimento e acompanhamento social, 2) a Rede Social, 3) os instrumentos estratégicos e de planeamento e 4) os Programas.

A dimensão do atendimento e acompanhamento social é usualmente encarada como a matéria, por excelência, da transferência da ação social, englobando toda a área do trabalho face a face com as pessoas e famílias em situação de pobreza, incluindo o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), a elaboração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) e a componente de apoio à família. Passa a caber, ainda, à autarquia a coordenação dos Núcleos Locais de Inserção, nos quais se discute o plano de inserção para cada beneficiário do RSI e se atribui o gestor de caso de cada processo.

A dimensão da Rede Social implica, para além das responsabilidades já assumidas pelo nível autárquico de coordenação dos Conselhos Locais de Ação Social e de coordenação da construção/atualização do Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Atividades de cada concelho, a responsabilidade por parte das entidades intermunicipais pela dinamização e gestão das Plataformas Supraconcelhias, garantindo

um nível estratégico de planeamento de nível meso, entre os municípios.

A dimensão dos instrumentos estratégicos e de planeamento aponta para a necessidade das autarquias e das entidades intermunicipais assegurarem a realização das cartas sociais municipais e supramunicipais, garantindo a desejável articulação de necessidades entre os níveis concelhio, regional e nacional.

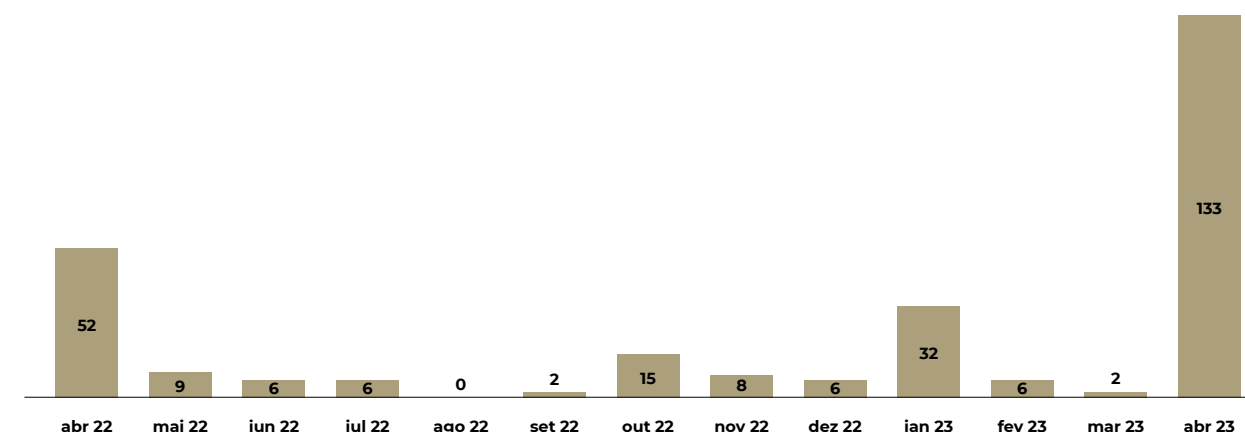
Por fim, a dimensão dos Programas incide sobre a gestão e operacionalização de programas, frequentemente ancorados em fundos europeus, como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social ou o mais recente Radar Social. Trata-se da concretização de um princípio de governança local para os programas que se dirigem à animação comunitária com vista à inclusão e desenvolvimento social.

Autarquias e entidades intermunicipais devem assegurar a realização das cartas sociais municipais e supramunicipais, garantindo articulação de necessidades entre os níveis concelhio, regional e nacional

Em paralelo, foi criado o Fundo de Financiamento da Descentralização, que define o mapa de encargos anuais das competências descentralizadas, colocando

Municípios que aceitaram as competências (n.º, mês)

Fonte: DGAL



na Direção-Geral das Autarquias Locais a competência de gestão e distribuição do Fundo pelos municípios e entidades intermunicipais, de acordo com o mapa de despesa calculada e aprovada.

O Fundo é distribuído por 277 municípios de Portugal Continental, uma vez que os municípios das regiões autónomas não foram abrangidos pelo regime e que o concelho de Lisboa manteve a sua exceção, que remete para o histórico regime próprio de competências por parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em matéria de ação social.

Os montantes máximos deste fundo foram inicialmente definidos pelo orçamento de Estado mas têm vindo a ser incrementados na sequência de negociações entre o governo e as autarquias.

Nesse processo negocial foi tido em conta a população de cada território, o número de processos familiares existente, o volume de apoios concedidos, os recursos humanos afetos e a externalização dos serviços em Instituições Particulares de Solidariedade Social. A legislação previa, ainda, a possibilidade de transferência de recursos humanos e a cessão de posição contratual por parte do Instituto da Segurança Social (ISS, I.P.) nos protocolos com as IPSS.

Apesar de prevista, foi residual a transferência de recursos humanos do ISS, I.P. ao abrigo do mecanismo criado. No que respeita aos protocolos vigentes com o ISS, I.P. para SAAS e para as equipas do RSI, verificou-se que, dos 438 protocolos e acordos existentes em 2019, operantes em 220 municípios, apenas em 67 concelhos deram lugar a uma internalização das competências

pelos serviços do próprio município. Note-se que a legislação estabelecia a possibilidade de os municípios assumirem o exercício direto das competências em matéria de ação social, o que levou muitas câmaras municipais ao recrutamento de profissionais.

O início do processo de transferência foi adiado por força do arrastamento da negociação orçamental, culminando na estabilização de um envelope financeiro substancialmente mais elevado do que a previsão inicial do Governo, incorporado no Despacho n.º 4637/2023, de 18 abril de 2023.

Inicialmente, o calendário previsto definia como data-limite para a conclusão do processo o dia 31 de março de 2022. Fruto de fatores conjunturais, como a situação pandémica, e do trabalho negocial, o processo sofreu prorrogações de prazo, primeiro até 1 de janeiro de 2023 e, mais tarde, já com 104 municípios a exercer as competências, até ao dia 3 de abril de 2023. A segunda prorrogação ocorre na sequência do acordo setorial entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses que resultou no aludido reforço do orçamento associado.

No dia 3 de abril de 2023, todos os municípios de Portugal Continental, com exceção de Lisboa, exerciam competências em todas as valências no âmbito da ação social. ▶

¹ DL 55/2020, de 12 de agosto

Transferência de competências de ação social: avaliação global é prematura mas há sinais de alerta

O processo de transferência de competências foi preparado não apenas enquanto pacote legislativo e financeiro mas também numa dimensão de transferência de conhecimento e capacidade

O preâmbulo do DL 55/2020, de 12 de agosto, situa a declaração de princípios que fundamenta a opção política descentralizadora, por meio de uma transferência de competências no domínio da ação social. É feita referência à autonomia e à proximidade, como pilares de garantia de uma maior adequação da resposta aos cidadãos, consubstanciada “num melhor atendimento e numa resposta mais eficaz aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis socialmente”.

Trata-se, com efeito, da concretização dos princípios de desconcentração e descentralização constantes na Constituição da República Portuguesa, que se alia a uma ideia de subsidiariedade, segundo a qual, na política pública, deve sempre atuar o nível mais bem colocado para responder aos problemas, sem prejuízo da necessidade de que os demais níveis se articulem e colaborem em função das necessidades.

Estudiosos no campo das políticas públicas salientam a territorialização como um vetor base da descentralização, prosseguindo lógicas de proximidade, participação, eficácia na rápida resposta aos problemas e eficiência na gestão dos recursos, evitando lógicas de duplicação e desperdício e excesso de burocracia¹. Aponta-se para um Estado central como facilitador, potenciador de sinergias e distribuidor de recursos e uma governação local mais executiva e relacional².

Aspirando a contribuir para a concretização de uma ideia de “regimes locais de inserção”³, que assenta na hipótese da sinergia local como variável-chave de promoção, *in situ*, de oportunidades de inserção, o processo de transferência de competências foi preparado, não apenas enquanto pacote legislativo e financeiro, mas também numa dimensão de transferência de conhecimento e capacidade.

Ao longo de décadas, uma massa crítica e *know-how* sobre o atendimento e acompanhamento social concentrou-se nos serviços da Segurança Social, primeiro ancorada numa prestação direta, mais tarde numa lógica de cooperação com o setor social e solidário, e deu origem a manuais e guias para a intervenção. Foi preciso, desta forma, garantir a transferência também do conhecimento para os municípios.

O próprio DL procura acautelar esta questão, com a determinação que faz no seu artigo 21.º sobre a obrigatoriedade de constituição de uma Comissão de Acompanhamento (CA) em cada município, constituída pelas

diferentes áreas governativas envolvidas e pela representação dos municípios. De facto, estas CA vieram a constituir-se, contando sobretudo com a presença do ISS, I.P. e do município, e tornaram-se uma interface fundamental para a garantia do bom funcionamento do processo, estando algumas ainda em funcionamento.

A par das CA, o ISS, I.P. promoveu e concebeu uma mala formativa digital, composta por 8 módulos de formação técnica na área do atendimento e acompanhamento social⁴, um conjunto de sessões formativas presenciais sobre o sistema de informação de apoio aos processos familiares e um modelo de comunidade de prática (CoP), que procurou que viesse a ser constituída em todos os territórios.

A mala formativa, que constitui um produto de referência do modelo de atendimento e acompanhamento social em Portugal e permanece disponível para todos os profissionais que venham a desempenhar funções neste âmbito, procurou contribuir para a capacitação das equipas técnicas das autarquias para o trabalho do atendimento e acompanhamento social, nos domínios técnico, metodológico e legal. Em paralelo, promoveu-se formação em sala no âmbito do sistema de informação do processo familiar, dado que, não obstante a transferência das competências, o trabalho permanece suportado por um sistema de informação único, que apoia a garantia de uniformidade de procedimentos e de existência de uma base de informação nacional sobre o domínio da ação social⁵. Por fim, as CoP, encaradas numa continuidade das CA, desta feita mais centradas na reflexão em torno de questões específicas da intervenção, permanecem em fase de implementação, havendo registo de existência de CoP em apenas nove dos 18 distritos de Portugal continental.

Do ponto de vista da consumação efetiva do processo, cabe ainda referir que 46% das 28 plataformas supraconcelhias constituídas pela Rede Social não realizaram qualquer reunião durante a vigência do atual quadro de desenho de competências e que as cartas concelhias e supraconcelhias ainda carecem de uma estabilização no processo da sua construção.

Constata-se que o grande enfoque do processo se situou na transferência dos Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), incluindo equipas do RSI, e respetiva passagem de processos familiares. Neste âmbito, é relevante salientar as exceções tipificadas em legislação dispersa que identifica “problemáticas específicas” não transferidas e, portanto, que permanecem

A par das Comissões de Acompanhamento em cada município o ISS concebeu uma mala formativa digital, composta por módulos de formação técnica, sessões formativas presenciais e um modelo de comunidade de prática

¹ Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?. *Revista portuguesa de estudos regionais*, (55), 47-60; Gonçalves, H. (2019). *Reconfiguração do Serviço Social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, ISCTE-IUL; Garcia, C. (2023). *O papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais*. Tese de Doutoramento em Serviço Social, ISCTE-IUL.

² Garcia, 2023: 51

³ Branco, F. & Amaro, M. I. (2011). As práticas do “Serviço Social ativo” no âmbito das novas tendências da política social: uma perspetiva portuguesa. *Serv. Soc. Soc. (108)*, 656-679

⁴ Disponível em https://intranet.seg-social.pt/sites/iss/Paginas/publicacoes/manuais_relatorios.aspx

⁵ Constitui exceção o concelho de Lisboa, no qual a SCML trabalha com sistema de informação próprio e não interoperável.

Há um conjunto muito significativo de processos familiares (41%) que permanece na Administração Central, o que permite questionar a eficácia do processo

na esfera de atuação do ISS, I.P., que, assume diretamente a intervenção social com os indivíduos e famílias nas circunstâncias tipificadas. Trata-se da população Requerente e Beneficiária de Proteção Internacional e Temporária, das pessoas abrangidas pelo Estatuto do Cuidador Informal, das pessoas com deficiência e/ou incapacidade requerentes de Produtos de Apoio, das pessoas integradas em respostas residenciais do setor lucrativo, das pessoas integradas na resposta de Acolhimento Familiar de Pessoas Idosas ou Adultos com Dependência, dos processos abrangidos por apoios para responder a comportamentos aditivos e ao VIH-SIDA, para além da resposta à emergência social em horário fora da hora do expediente.

Nesta sequência, o quadro atual aponta para um conjunto muito significativo de processos familiares que permanece na Administração Central, o que, no mínimo, dá respaldo a um questionamento sobre a eficácia do processo. Com efeito, em abril de 2025, de um total de 512.538 Processos Familiares Ativos (com pelo menos um movimento nos últimos 2 anos), 212.045 permaneciam na esfera do ISS, I.P. Dois anos volvidos sobre a conclusão formal da operação, cerca de 41% dos processos estão em acompanhamento pelos serviços desconcentrados do ISS, I.P.

Acresce que a identificação de determinadas “problemáticas específicas” de uma forma dispersa e sem um fundamento clarificador, tem dado azo a uma leitura confusa do processo, criando-se diversos mal-entendidos sobre onde recai a competência para a intervenção com população migrante, vítimas de violência doméstica, pessoas em situação de sem-abrigo, entre outras. Esta leitura errónea sobre a partição de responsabilidades adensou-se com a simultaneidade da evolução do processo de transferência com um crescimento da presença, em alguns territórios, de comunidades migrantes em situações habitacionais e sociais de grande precariedade.

A par desta questão, continua a colocar-se a necessidade de clarificar o âmbito e fronteiras da intervenção na emergência social. De facto, a Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) mantém-se na esfera do ISS, I.P., com um funcionamento 24 horas por dia, sendo que a concretização de resposta na generalidade das situações só deve ser acionada pela LNES-144 fora do horário de expediente e até ao dia útil seguinte. No horário de funcionamento dos serviços, devem ser os SAAS a responder às situações de emergência e só subsidiariamente a Administração Central. Um tal entendimento

nem sempre tem sido incorporado pela Administração Local, que recusa intervir nas situações e relega os cidadãos para o que podemos designar por “círculo vicioso da intervenção emergencial”; ou seja, no final de cada dia, sem obterem uma resposta por parte dos serviços competentes, os cidadãos acionam a LNES-144 sem que nenhuma equipa intervenha tecnicamente na situação.

Uma outra dimensão desafiadora prende-se com a definição da competência para a intervenção com pessoas sem território de referência, num paradigma assente numa lógica territorial e de proximidade. Assim, populações migrantes, itinerantes ou em situação de sem-abrigo são, com frequência, encaradas pela Administração Local como não pertencentes ao território e, portanto, fora da abrangência da sua intervenção. Também este segmento recai nos pedidos à LNES-144, que fica desprovida de uma rede para encaminhamento subsequente.

Será ainda prematuro procurar fazer uma avaliação do impacto da transferência de competências na vida das pessoas e no bem-estar social. Para já, assinalam-se alguns aspetos críticos que merecem amadurecimento.

As tendências apresentam sinais contrários. Ao nível dos receios da apatência para a discricionariedade e clientelismo sobejamente apontados como características dos “modelos da Europa do Sul”⁶, verifica-se 1) uma ênfase na segmentação, ocupada com a especificação de problemáticas que definem níveis de intervenção; 2) um suporte ao assistencialismo, que retém pessoas na intervenção assistencial; 3) um adensamento da exclusão dos públicos mais vulneráveis que, sem acesso ao território, perdem também o acesso a uma intervenção generativa; 4) uma permanência da Administração Central que, agora com menos meios, mantém a responsabilidade da resposta a uma multiplicidade de situações.

Em contraponto, persiste uma visão de aprofundamento dos Regimes Locais de Inserção, alicerçados numa lógica de proximidade, participação e ajustamento ao território das políticas locais.

O desfecho do processo de descentralização de competências, nesta dimensão, será a resultante da tensão entre a persistência da pulsão atomizadora da visão assistencialista, com riscos acrescidos para alguns grupos vulneráveis e o percurso de aprofundamento dos regimes locais de inserção, integradores de respostas e inclusivos na relação com as problemáticas sociais e com os cidadãos. O processo está ainda aberto e em curso. ▶

É prematuro fazer uma avaliação do impacto da transferência de competências de Ação Social na vida das pessoas e no bem-estar social, mas verifica-se um adensamento da exclusão dos públicos mais vulneráveis

⁶ Ferrera, M. (2000). A reconstrução do Estado social na Europa meridional. *Análise Social*, 151-152 (457-475); Silva, P. A. e (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul – reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas* (38), 25-59.

SAÚDE

Céu Mateus
Universidade de Lancaster



Dos desafios estruturais do SNS à reforma das Unidades Locais de Saúde

O Serviço Nacional de Saúde (SNS) criado em 1979 é uma das grandes construções da democracia portuguesa.

Antes do SNS existiam serviços de saúde fragmentados, desintegrados, desarticulados, não existiam “carreiras médicas” e a maioria da população dependia dos seus recursos financeiros para poder ter acesso aos cuidados de saúde. A rede de centros de saúde e de hospitais, tal como a conhecemos hoje, não existia. Por um lado, o número de centros de saúde era muito inferior (“as caixas de Previdência”), por outro lado, alguns hospitais ainda não tinham sido construídos e, muitos outros, pertenciam às Misericórdias.

O sistema de protecção social era baseado em seguros sociais obrigatórios, com contribuições dos trabalhadores e empregadores, mas com cobertura limitada a certos grupos profissionais e assentava na Caixa Nacional de Previdência.

Com a criação do SNS, não foi extinto o anterior sistema baseado em seguros sociais obrigatórios. Há subsistemas de saúde que perduram até hoje, como a ADSE (Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado), o SAMS (Serviços de Assistência Médico-Social do Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas) ou a ADME (Assistência na Doença aos Militares e Equipados). Estes subsistemas, ao prestarem protecção suplementar ao SNS e ao terem meios de prestação próprios (nomeadamente SAMS e ADME), contribuíram sempre para alimentar uma rede de prestadores privados, com a qual os subsistemas estabeleciam convenções para os seus beneficiários, de forma a ultrapassar problemas persistentes no SNS.

Com a criação do SNS passou a haver uma cobertura universal da população e o acesso aos cuidados de saúde deixou de depender da capacidade financeira de cada um.

Há subsistemas de saúde que perduram até hoje, herdeiros dos seguros sociais obrigatórios de antes do 25 de Abril de 1974, como a ADSE, o SAMS ou a ADME, que contribuíram sempre para alimentar uma rede de prestadores privados

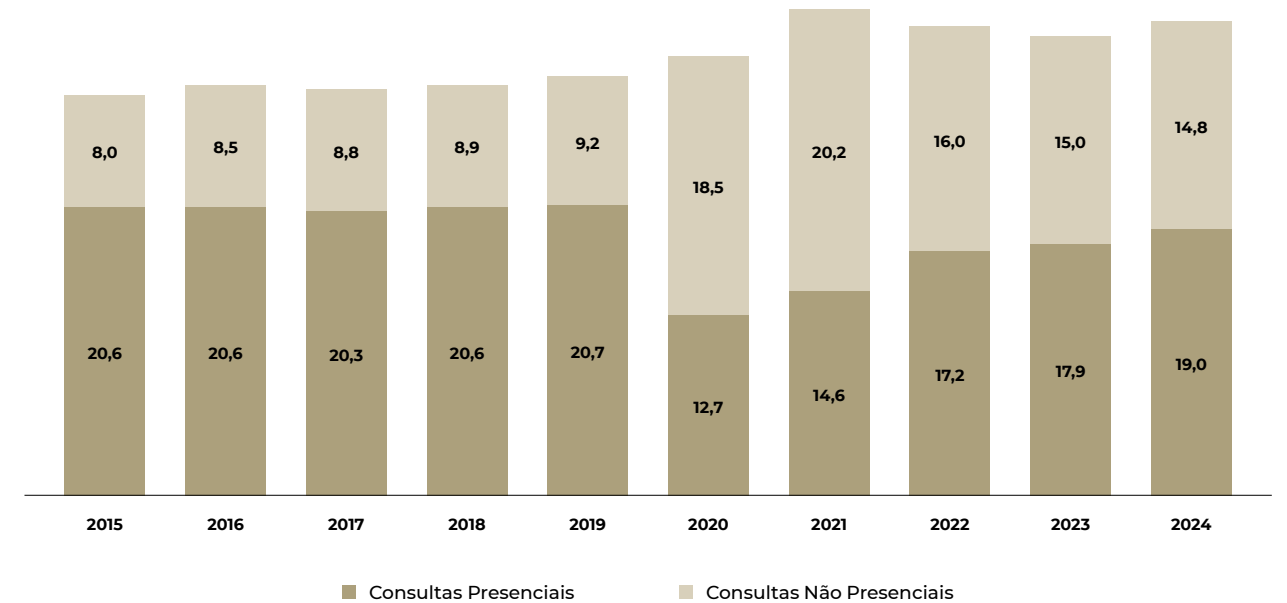
Tal como na maioria dos países com sistemas semelhantes, o financiamento do SNS é feito, principalmente, através de impostos, havendo situações (excepcionais) em que é requerido o pagamento de uma taxa moderadora no momento da utilização. Importa notar que cerca de 50% dos utilizadores do SNS estão isentos do pagamento de quaisquer taxas moderadoras devido a diversas situações. Desde a criação do SNS que têm sido objectivos assegurar uma cobertura eficiente de recursos técnicos e humanos em todo o país, fiscalizar e articular a medicina privada com o SNS e ter uma gestão descentralizada e participada.

Se a universalidade da cobertura e o financiamento através de impostos não têm suscitado problemas de maior no SNS português, a prossecução dos restantes objectivos tem sido, desde sempre, um desafio. É verdade que os cuidados prestados são gratuitos, ou tendencialmente gratuitos, no momento da utilização, mas os elevados tempos de espera em muitos casos acabam por funcionar como um mecanismo de racionamento da utilização.

De modo a obviar a incapacidade do SNS em prestar cuidados de saúde atempados, muitos portugueses acabam por recorrer a prestadores privados, principalmente se são beneficiários de um subsistema de saúde, se têm um seguro de saúde ou se têm capacidade de pagar directamente do

Consultas nos cuidados de saúde primários do SNS (n.º, milhões)

Fonte: Cálculos a partir de dados disponíveis em <https://transparencia.sns.gov.pt>



seu bolso. Esta situação coloca Portugal numa situação ímpar: embora tenhamos um SNS financiado através de impostos, as famílias portuguesas suportam cerca de 40% das despesas totais¹ em saúde directamente do seu bolso.

Embora Portugal tenha um SNS financiado através de impostos, as famílias portuguesas suportam cerca de 40% das despesas totais em saúde directamente do seu bolso

As dificuldades no acesso aos cuidados de saúde, quer devidas a tempos de espera elevados, quer devidas à incapacidade do lado dos prestadores de fazer face à oferta, existem desde o início do SNS. Tem havido, praticamente desde sempre, programas de recuperação de listas de espera cirúrgicas e a introdução de taxas moderadoras, quando ocorreu, também tinha como objectivo reduzir a procura desnecessária de cuidados.

Durante os quase 50 anos do SNS não se conseguiu resolver nenhum dos problemas e, no presente, existe uma manifesta falta de recursos humanos de norte

a sul do país. A rede de prestadores privados (CUF, Luz Saúde, Lusíadas Saúde, etc.) tem-se estendido a todo o país, o que acaba por causar grandes constrangimentos em termos de recursos humanos, disputados pela concorrência do sector privado. O sector social, onde se incluem as instituições privadas de solidariedade social (IPSS) e as Misericórdias, tem um papel relevante na prestação de cuidados continuados e cuidados paliativos, representando 76% do total das unidades de internamento (288 em 399), contra 2% do SNS.

A construção de mais hospitais e mais centros de saúde não tem feito aumentar a capacidade de resposta do SNS. O mesmo resultado tem sido observado apesar do enorme investimento na formação de recursos humanos na saúde (médicos, profissionais de enfermagem, técnicos de meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica, etc.). Assim, não é de espantar que se tenham tentado várias reformas administrativas, visando uma melhor articulação entre os cuidados de saúde primários e os cuidados hospitalares, na esperança de resolver os problemas identificados. É assim que surge a primeira Unidade Local de Saúde em 1999 em Matosinhos. ▶

¹ Comissão Europeia. (2023). *Portugal: Perfil de saúde do país 2023*. Retirado de <http://bit.ly/3HSxteZ>

Unidades Locais de Saúde: nem provas de ganhos, nem descentralização

A história das Unidades Locais de Saúde começou no dia 10 de Maio de 1999, com a publicação de um decreto-lei que cria os Sistemas Locais de Saúde (SLS)

Foram sempre governos liderados pelo Partido Socialista que impulsionaram a regionalização dos serviços de saúde, sem que seja visível a existência de evidência sobre os ganhos de tais reformas administrativas na área da saúde.

A história das Unidades Locais de Saúde (ULS) começou no dia 10 de Maio de 1999 com a publicação do Decreto-Lei n.º 156/99, onde são criados os Sistemas Locais de Saúde (SLS). Um SLS era “constituído pelos centros de saúde, hospitais e outros serviços e instituições, públicos e privados, com ou sem fins lucrativos, com intervenção, directa ou indirecta, no domínio da saúde, numa determinada área geográfica de uma região de saúde.” O objectivo dos SLS era assegurar, numa determinada área geográfica, a articulação entre hospitais, centros de saúde e outras instituições, de modo que os recursos humanos e técnicos pudessem ser partilhados, melhorando a resposta em termos de oferta de cuidados de saúde face às necessidades expressas pelos cidadãos. Antecipava-se que, com os SLS, existiriam ganhos na saúde dos cidadãos com melhorias na identificação das necessidades em saúde, mais fácil acesso aos serviços de saúde, ganhos de eficiência no desempenho dos prestadores, uma melhor distribuição dos recursos, seria fomentado o conhecimento sobre tecnologias, gestão e financiamento dos serviços e estaria assegurada a coordenação de actividades de investigação e formação. A esta lista de objectivos não faltava ambição.

Na criação dos SLS intervinham as autarquias locais, as Administrações Regionais de Saúde e o Ministério da Saúde, havendo necessidade de cumprir um conjunto de requisitos referentes a programas de ganhos em saúde, cuidados continuados, coordenação de recursos, garantia da qualidade, etc.

O Decreto-Lei n.º 207/99 de 9 de junho cria a primeira unidade local de saúde (ULS) em Portugal, a ULS de Matosinhos, que integrava o Hospital Pedro Hispano e os Centros de Saúde de Matosinhos, da Senhora da Hora, de São Mamede de Infesta e de Leça da Palmeira.

Entre 2007 e 2012, foram criadas mais sete ULS: ULS do Norte Alentejano (2007); ULS da Guarda, ULS do Baixo Alentejo, ULS do Alto Minho (2008); ULS de Castelo Branco (2010); ULS do Nordeste (2011); e ULS do Litoral Alentejano (2012). Esperava-se que, com uma reforma administrativa que integrava os diferentes níveis de cuidados (primários, hospitalares e continuados), a população residente na área de influência das unidades prestadoras passasse a ter melhor acesso aos cuidados de saúde, apresentasse níveis de satisfação mais elevados e os cuidados de saúde apresentassem melhor qualidade e eficiência.

Em 2011 e em 2015, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) publicou dois estudos sobre o desempenho das ULS. No primeiro estudo, onde apenas se incluíam as seis unidades criadas até à data, concluiu-se que o sinal mais evidente da integração de cuidados passava pela realização de meios complementares de diagnóstico e terapêutica dentro da ULS, de modo a aproveitar a capacidade instalada. Verificou-se que não houve melhorias no acesso aos cuidados de saúde por parte da população abrangida pelas ULS face à população cujos prestadores continuavam organizados segundo o modelo tradicional. Constata-se até que, nas ULS, aumenta o número de doentes que recebe cuidados para além dos tempos máximos de resposta garantidos, ou seja, o acesso piora face ao que se observa no grupo de controlo.

No estudo publicado em 2015, onde já se encontram incluídas as oito ULS constituídas até à data, o período analisado varia entre 2010 e 2014, embora não seja igual para todas as dimensões avaliadas. No que se refere à avaliação da produtividade hospitalar, verificou-se que havia uma proporção média de cirurgias de ambulatório superior nos hospitais não ULS face aos hospitais integrados em ULS, embora a cirurgia de ambulatório tenha uma tendência para crescer nos dois grupos de instituições no período analisado. A demora média era mais elevada nos hospitais integrados em ULS face aos restantes hospitais, mesmo quando ajustada para características dos doentes (como idade e sexo) e características do episódio (demora média definida para o Grupo de Diagnóstico Homogéneo do episódio de internamento, local de internamento e ano de internamento).

Foram ainda avaliados os internamentos por *ambulatory care sensitive conditions* (ACSC), ou seja, internamentos evitáveis ou desnecessários por se considerar que ocorrem por mau acompanhamento da população nos cuidados de saúde primários. Com excepção da ULS do Baixo Alentejo, todas as outras tinham proporções de internamentos evitáveis superiores aos observados na ARS em que estavam incluídas. Este facto indicia que os ganhos em saúde que se pretendiam obter através da integração vertical entre os diferentes níveis de cuidados que esteve na génese das ULS, não se estavam a reflectir na diminuição das hospitalizações desnecessárias.

Dois estudos da Entidade Reguladora da Saúde concluíram que não tinha havido melhorias no acesso aos cuidados de saúde por parte da população abrangida pelas ULS

A criação de ULS por todo o país é determinada em 2023, apesar da ausência de avaliação, confiando-se que tal integração gerará maior eficiência na gestão dos recursos públicos

A Lei de Bases da Saúde revista em 2019¹ e o Estatuto do SNS² reforçaram a ideia da integração dos cuidados e da proximidade da resposta aos cidadãos como factores fundamentais para a obtenção de ganhos em saúde. Embora não existisse qualquer evidência sobre os ganhos em saúde obtidos pelas populações integradas nas áreas de influência das ULS face à restante população. É assim que se chega à criação de ULS por todo o país em 2023, confiando-se que tal integração gera maior eficiência na gestão dos recursos públicos e permite aos municípios a participação no planeamento, organização e gestão do funcionamento da resposta em saúde às suas populações.

Em 2022 foi também criada a Direcção Executiva do SNS, quando se antecipava que seriam transferidas para os municípios competências no domínio dos cuidados de saúde. Contudo, o que se observou com a extinção das ARS foi a passagem de competências para organismos de âmbito nacional. A coordenação regional dos programas de saúde foi transferida para a Direcção-Geral da Saúde, os laboratórios regionais de saúde pública passaram para a alçada da Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA), o planeamento regional de recursos humanos e a gestão dos cuidados de saúde primários passaram para a Direcção Executiva do SNS e a contratualização regional de cuidados de saúde ficou na Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).

Assistimos, novamente, à elaboração de planos complexos e detalhados sobre todas as fases que se esperam ver contempladas durante o processo de contratualização entre as ULS e a Direcção Executiva do SNS. A primeira experiência de contratualização teve lugar na ARS de Lisboa e Vale do Tejo em 1996. Em 1997 são criadas as Agências de Acompanhamento dos Serviços de Saúde, uma por cada ARS, que são transformadas nas Agências de Contratualização dos Serviços de Saúde em 1999. Com a criação destas Agências e subsequente processo de negociação do orçamento, antecipava-se que os recursos públicos seriam mais bem utilizados com melhorias no acesso e qualidade dos cuidados e, no fim, ganhos em saúde. Contudo, em 2000, a actividade das Agências de Contratualização foi interrompida, embora estas não tenham sido extintas por lei.

Com a reforma dos cuidados de saúde primários em 2005, é retomado o processo de contratualização, com a calendarização e objectivos do mesmo³ e criado um grupo de trabalho⁴. Em 2007, as Unidades de Saúde Familiares passam a contratualizar a sua actividade com o Departamento de Contratualização da ARS onde estavam integradas. Em 2024 são publicados os “Termos de Referência para a Contratualização de Cuidados de Saúde no SNS para 2025”⁵, em tudo semelhantes a termos de referência publicados no passado. Embora tenham passado 29 anos desde a primeira experiência de contratualização nos cuidados de saúde primários

¹ Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro
² Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto
³ Despacho n.º 22250/2005, de 3 de Outubro, DR n.º 205 de 25 de Outubro de 2005
⁴ Despacho n.º 23825/2005, de 14 de Outubro, DR n.º 224 de 22 de Novembro de 2005
⁵ ACSS. (2024). *Termos de Referência para a Contratualização de Cuidados de Saúde no SNS para 2025*. Retirado de <https://bit.ly/3VFCMS2>.

em Portugal não houve, até ao momento, qualquer avaliação credível por parte do Ministério da Saúde sobre os ganhos e os custos deste modelo, estando amplamente por identificar os custos associados a todo o processo de negociação.

O Plano Nacional de Saúde 2021-2030 continua a ter as Administrações Regionais de Saúde (ARS), entretanto extintas, como unidade geográfica de vários indicadores. Torna-se claro que, até ao momento, não houve reflexão sobre a dimensão da unidade geográfica sobre a qual devem recair as análises.

Nos anos mais recentes, principalmente depois da COVID-19, o SNS tem enfrentado críticas muito significativas por parte da população. Há um sentimento generalizado de que o SNS está a falhar, há urgências sistematicamente fechadas, faltam médicos de medicina geral e familiar nos cuidados de saúde primários, faltam médicos especialistas nos hospitais, faltam enfermeiros. As reformas concretizadas até ao momento, passados 25 anos desde a criação da primeira ULS, não demonstram melhorias nos tempos de acesso aos cuidados de saúde ou na redução das listas de espera. Houve um aumento do orçamento do SNS e da despesa total em saúde, bem como do número dos profissionais de saúde, sem que a população portuguesa tenha conseguido sentir uma melhor resposta por parte dos serviços.

Esta situação leva-nos a perguntar: onde está a evidência dos ganhos em saúde prometidos pela regionalização?

Como em muitas outras reformas em Portugal, a reforma das ULS é, principalmente, uma reforma legislativa: mudam-se as leis, esperando-se que a realidade acompanhe a legislação. Os recursos humanos são mudados de um lado para o outro e recebem informação sobre as novas responsabilidades e competências pelo Diário da República, mas sem que exista qualquer preocupação com a sua formação e adequação ao novo modelo. Não é feita qualquer análise prévia aos impactos da reforma, não são criados indicadores para monitorizar o progresso e os resultados da mesma, os processos são alterados de cima para baixo e continuamos à espera de uma avaliação credível do impacto das mudanças. ▀

Embora tenham passado 29 anos desde a primeira experiência de contratualização nos cuidados de saúde primários em Portugal não houve, até ao momento, qualquer avaliação credível dos ganhos e custos deste modelo

EDUCAÇÃO

Isabel Flores

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



Descentralização na Educação: Financiamento continua a ser o maior desafio

O processo de descentralização da gestão de recursos da educação tem décadas e tem sido gradual. A última transferência incluiu um leque alargado de responsabilidades, abrangendo todas as escolas de ensino não superior, tendo-se as autarquias tornado responsáveis pela gestão das escolas, recursos humanos não docentes, transportes, ação social escolar e toda a restante gestão escolar¹.

O grande objetivo da descentralização é aproximar a decisão dos cidadãos, tornando a resolução de problemas mais célere e direcionada às necessidades reais das comunidades, com vista a ganhos de eficiência — ou seja, prestar um melhor serviço com os mesmos recursos. O Estado Central transfere as competências e os valores que estavam alocados no Ministério da Educação. As autarquias, recebendo esse financiamento, assumem a responsabilidade pela gestão e pagamento de pessoal não docente, mas também pela manutenção, refeições, transportes e outras competências delegadas. Em Portugal sobra pouco no orçamento da Educação depois de pagos os salários dos professores e do pessoal não docente. Restam apenas 6% do orçamento do Estado para outras despesas de investimento, infraestruturas, equipamentos e manutenção².

Ainda assim, os autarcas viam com bons olhos o assumir destas responsabilidades. Num inquérito realizado pelo IPPS (2019)³, 63% dos autarcas inquiridos entendiam que a gestão do pessoal não docente deveria ser da responsabilidade das autarquias, sendo a dimensão da descentralização que maior concordância recebia. Verifica-se que foi a área da educação a que acolheu maior adesão por parte das autarquias, com a totalidade dos municípios a subscrever esta competência.

A dimensão da responsabilidade varia muito entre autarquias dado que o número de escolas a gerir e o correspondente número de novos trabalhadores é muito

desigual no território. Em Portugal existe uma rede com cerca de 5.500 escolas dos diversos níveis de ensino, assimetricamente distribuídas pelo território. Enquanto existem municípios com apenas uma escola, Lisboa gere toda a diversidade distribuída por 166 estabelecimentos escolares⁴.

*Depois de pagos
os salários dos professores
e do pessoal não docente restam
apenas 6% do orçamento
do Estado para outras despesas
de investimento, infraestruturas,
equipamentos e manutenção*

Em 2025 o Fundo de Financiamento da Descentralização para a Educação (gerido pela DGAL⁵) prevê a transferência de 1.168 milhões de Euros. O que cada município recebe foi calculado de acordo com uma fórmula desenvolvida pelo ministério da Coesão Territorial e resulta em valores assimétricos pelo território. Se considerarmos o valor alocado por aluno verificamos uma mediana de transferência em torno dos 2.500€ ano/aluno, com o litoral do país a receber menos de 2.000€ ano/aluno e alguns municípios no interior a receber mais de 5.000€ ano/aluno, o que ilustra os custos da interioridade e da gestão de escolas com poucos alunos que devem ser mantidas e continuar a funcionar (ver mapa). No entanto, se considerarmos que a maior fatia se destina a salários, pouco sobra para as restantes despesas, especialmente para obras e manutenção de escolas em piores condições.

Apesar dos cálculos e critérios de distribuição, a DGAL revela que cerca de 50% das autarquias reportou não ter conseguido gastar todo o dinheiro, ao passo que as restantes reportam que o dinheiro não foi suficiente. Atendendo ao facto de que a falta de dinheiro tem sido o argumento mais vezes utilizado por alguns autarcas, estas reclamações deverão ser criteriosamente analisadas, à luz do reporte financeiro, e corrigidas se for o caso. A distribuição do dinheiro pelos municípios deve ser dinâmica, tendo em conta o número de alunos e estruturas escolares, mas também a qualidade e idade do parque escolar, necessidades de manutenção, necessidades de reforço de pessoal não docente para a implementação de projetos de integração e dinamização social e cultural dos espaços escolares, para além das necessidades de apoio social e alimentar.

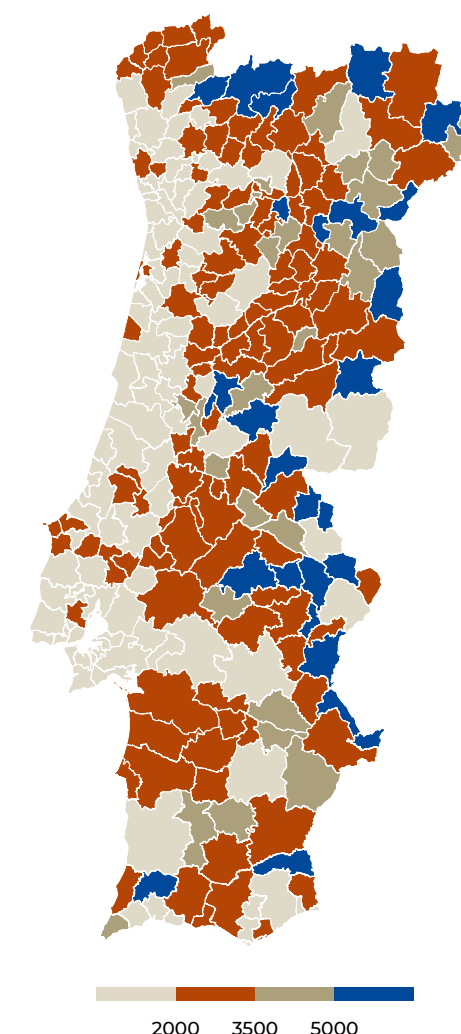
*A descentralização
não significa um corte
com o poder central e exige
melhor coordenação e mais
responsabilidade
de todos os envolvidos*

Um dos poucos estudos que existem sobre os ganhos da descentralização foi publicado pelo Tribunal de Contas em 2023, cobrindo o período 2019-2022⁶. O estudo critica os critérios para aferição da despesa a transferir e do seu impacto na qualidade dos serviços prestados a nível local. Tendo este estudo sido realizado num período em que a descentralização estava ainda no seu primórdio, é necessário aguardar por uma nova avaliação que está a ser realizada por uma equipa da Universidade do Minho.

Os ganhos de eficiência serão certamente função das verbas disponíveis, mas também da capacidade e vontade de cada autarquia se organizar e investir conhecimento e criatividade no espaço escolar. Desenvolver e melhorar a educação, sem aumentar as discrepâncias regionais é um compromisso nacional, mas também um esforço que tem de ser centrado em respostas de proximidade. A descentralização não significa um corte com o poder central e exige melhor coordenação e mais responsabilidade de todos os envolvidos. ▶

Transferências para os Municípios (euros/aluno, 2025)

Fonte: Cálculos a partir de dados da DGAL e DGEEC



¹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-118872841>, grande parte destas responsabilidades a nível do primeiro ciclo do ensino básico já tinham sido descentralizadas em 2008.

² Education at a Glance 2024

³ <https://ipps.iscte-iul.pt/pt/divulgacao/forum-das-politicas-publicas/desenvolvimento-e-descentralizacao-2>, estudo sob a coordenação de Raul Lopes

⁴ <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/regioesemnumeros/estabelecimentos.asp>

⁵ <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/fundo-de-financiamento-da>

⁶ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20240104-2.aspx>

As autarquias e a incorporação do pessoal não docente

A transferência do pessoal não docente do segundo e terceiro ciclos e ensino secundário do Ministério da Educação para as autarquias representou um acréscimo de 20% nos quadros municipais

A transferência do pessoal não docente do segundo e terceiro ciclos e ensino secundário do Ministério da Educação para as autarquias representou um acréscimo de 20% nos quadros municipais. No ano letivo 2020/21, das 58.552 pessoas classificadas como “pessoal não docente” nas escolas públicas, cerca de 30.000 foram transitadas nesta fase da descentralização, sendo que as restantes já haviam sido transferidas pois tinham responsabilidades no pré-escolar e no primeiro ciclo. O pessoal não docente incorpora técnicos superiores (psicólogos) administrativos e na sua maioria (cerca de 95%) assistentes operacionais, sendo todos estes profissionais essenciais para o funcionamento das escolas.

Os assistentes operacionais desempenham tarefas de apoio à atividade docente, enquadramento de crianças e jovens, apoio específico a alunos com deficiência, acompanhamento em atividades educativas e lúdicas, vigilância durante os intervalos e assistência nos transportes, além de zelar pela conservação, higiene e limpeza das instalações e equipamentos. Apesar de serem fundamentais e de terem o poder de encerrar escolas quando estão ausentes, existe uma vacuidade de estudos sobre estes profissionais.

A transferência de todos os profissionais referidos implicou que as autarquias assumissem competências de recrutamento, afetação, colocação, remuneração e poder disciplinar, embora os presidentes das câmaras municipais deleguem a gestão diária destas questões aos diretores escolares. Esta dinâmica já existia quando os trabalhadores pertenciam ao Ministério da Educação, e também se verificou em relação aos poderes anteriormente transitados para as autarquias.

Tem havido muita preocupação com a quantidade de funcionários nas escolas, devido ao impacto desse número nas transferências do Estado Central para as autarquias, estando legislada pela Portaria 272- A/2017¹, que regulamenta os critérios e a fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente. No entanto, a qualidade e formação deste grupo de pessoas têm sido sistematicamente descuradas. Os assistentes operacionais têm pouca formação específica para lidar com crianças e jovens e muito menos para lidar com necessidades específicas, a que as escolas da rede pública devem responder.

Os trabalhadores que foram transferidos do ministério com carreiras mais longas têm na sua maioria o 9.º ano e estão envelhecidos e desmotivados,

tendo beneficiado de poucas atualizações e formações. Os concursos que têm estado a abrir para assistente operacional no seio das autarquias prevêem como formação de candidatura o ensino obrigatório, sem mais, com uma tabela salarial bastante baixa, cujo salário de entrada é de 878,41€ e uma carreira com salário máximo bruto de 1.200€, sujeito a avaliações de desempenho e quotas das carreiras gerais da administração pública.

Ao nível da contratação, as autarquias seguem o modelo que herdaram, não apresentando ganhos de eficiência por esta via, nem se comprometendo com um potencial aumento de despesa com vista a melhorar o serviço educativo prestado. Na generalidade das autarquias a proporção de assistentes operacionais para outra tipologia de técnicos tem-se mantido, seguindo a lógica de contratação por valores muito baixos, e ignorando as necessidades escolares de reforçar equipas de psicólogos, dinamizadores e mediadores culturais, animadores de pátio ou assistentes sociais.

O Fundo de Financiamento da Descentralização representa apenas 9% do total das receitas municipais, comparado com 34% de receitas próprias². Nada impede as autarquias de alocar recursos próprios para melhorar o serviço educativo e criar escolas mais capacitadas. As autarquias devem olhar para a sua responsabilidade e autonomia de gestão como um ativo e empenhar-se em contribuir para escolas melhores, recheadas de pessoas mais qualificadas e motivadas. A grande vantagem da descentralização é resolver os problemas em proximidade, não para manter a lógica do Estado Central, com políticas transversais e iguais para todas as realidades. A colocação de pessoal não docente qualificado, em detrimento de reproduzir o modelo anterior, é um contributo inestimável para uma escola mais inclusiva, respeitadora da diferença e capaz de formar cidadãos com maior civismo e humanismo. O papel do Estado Central deverá ser o de garantir o financiamento base acordado, com as devidas atualizações, e estar pronto para compensar os municípios mais empobrecidos e cujo montante de receitas próprias é escasso, garantindo desta forma uma gestão mais equitativa do território.

Perspetiva dos autarcas

Em 2019, dois terços dos presidentes de câmara³ apoiavam a gestão de pessoal não docente, sendo o poder mais desejado. Após um triénio de implementação, as opiniões dividem-se, com o financiamento escasso como principal problema. No entanto, o financiamento de obras e infraestruturas é mais referido do que o financiamento de pessoas e salários, o que está em linha com os sub-financiamentos estruturais herdados do passado e da passagem de valores a saldo nulo do que estava anteriormente contemplado no Orçamento do Estado.

Os principais constrangimentos em relação à transição do pessoal não docente que têm sido relatados incluem:

- › rácios legais insuficientes face às necessidades das escolas, especialmente com a implementação da Lei 55/2018 que trouxe maior diversidade de alunos;

Nada impede as autarquias de alocar recursos próprios para melhorar o serviço educativo e criar escolas mais capacitadas

¹ Alterada pela Portaria n.º 245-A/2020, de 16 de outubro

² Abrunhosa, A., Galvão, A. Terlica, S. (aguarda publicação). Descentralização e Financiamento em Portugal: Desafios e Perspetivas do Novo Modelo, Banco de Portugal
³ <https://drive.google.com/file/d/1GhPR2VhAsyIB151YKcWQCZAhl2S2sNtV/view?pli=1>

A descentralização e a forma de abordar o desenvolvimento da educação depende da vontade e sensibilidade dos dirigentes autárquicos e de do seu desejo de cooperar, em vez de se centrarem exclusivamente nas dificuldades

- › dificuldades na substituição durante faltas temporárias, comprometendo higiene, segurança e acompanhamento;
- › problemas de motivação e necessidade frequente de gerir mobilidades;
- › desadequação de perfis às necessidades crescentes que vão além da limpeza e segurança;
- › desresponsabilização do Estado central.

O presidente da Câmara de Lisboa lamentou recentemente⁴ ter aceitado a descentralização, vendo-a apenas como um encargo financeiro: “(...) foi uma maneira do Estado Central passar para as câmaras municipais e passar a não ter esse custo”. A corroborar esta ideia surge o inquérito aos autarcas realizado no seio de uma tese de mestrado⁵ onde 78% dos autarcas considera insuficientes os montantes transferidos pela DGAL.

Contudo, há vozes favoráveis a essa transferência de responsabilidades, principalmente de concelhos que aderiram experimentalmente em 2015⁶ e de câmaras que conseguem estabelecer uma relação de proximidade com as escolas e as suas direções, destacando vantagens como:

- › mobilidade de pessoal não docente dentro das escolas do Município, o que permite ter mais pessoas onde elas são mais necessárias e adequar os perfis à função efetiva;
- › política de gestão de proximidade às pessoas, preconizada no acompanhamento e ajustamento ao conteúdo funcional do posto de trabalho;
- › diagnósticos permanentes de necessidades, assegurando a gestão previsional dos recursos humanos;
- › valorização profissional e personalização do serviço, com maior preocupação na formação e desenvolvimento de competências profissionais;
- › redução burocrática com uma menor interação com o Ministério da Educação e aumento da capacidade de gestão direta;
- › dignificação do poder local;

Esta dualidade de perspectivas ilustra bem que a descentralização e a forma de abordar o desenvolvimento da educação depende da vontade e sensibilidade dos dirigentes autárquicos e de do seu desejo de cooperar, em vez de se centrarem exclusivamente nas dificuldades. Pode ser uma questão de tempo até que todo o processo comece a ser visto como natural e como mais um serviço que pertence ao município e não uma espécie de apêndice indesejado.

Perspetiva dos trabalhadores

O pessoal não docente vê a descentralização como um processo complexo e desafiador, com potencial para melhorias, mas com riscos de desorganização. É um grupo com pouca voz e que pouco foi ouvido neste processo, ao contrário dos professores, que dominam o espaço reivindicativo educativo. Durante a fase de negociação que visava a legislação da descentralização as vozes que se fizeram ouvir foram quase exclusivamente as dos professores, que pretendiam garantir que eles próprios permaneceriam nos quadros do Ministério da Educação, um discurso que prevalece em 2025⁷.

Um questionário da FNE - Federação Nacional de Educação realizado em 2023 revelou que 90% têm contrato permanente, mas 97% sentem-se injustamente remunerados e 70% não têm oportunidades de formação. Curiosamente, nas greves pós-descentralização desapareceram reivindicações sobre gestão de pessoas e precarização, possivelmente devido à proximidade da gestão local. Ainda assim, o descontentamento destes trabalhadores permanece, com diversos momentos de greve ao longo do último ano letivo, reivindicando a necessidade de clarificação de funções, investimento em recursos e formação, e de uma comunicação transparente e participativa.

Perspetiva dos cidadãos

O relatório “O que pensam os portugueses 2025”⁸ revela que a educação pública é de todos os serviços de base local o que é mais bem avaliado (7 em 10) pelos inquiridos, sem diferenças regionais significativas. Paradoxalmente, os cidadãos têm reduzido conhecimento do processo de descentralização e preferiam que a educação permanecesse nas mãos do governo central, contrariando a tendência atual. Não fazem ideia das mudanças ocorridas, mas declaram boa opinião sobre o serviço da escola pública.

Temos ainda muito pouco conhecimento sobre o impacto destes processos na qualidade do sistema ou no cumprimento dos ambiciosos objetivos que foram declarados para os justificar. Será necessário aguardar por mais estudos e dar tempo ao tempo, já que os efeitos na educação podem exigir muitos anos até poderem ser apreciados.

Conclusão

A transferência de pessoas representa um aspeto complexo da descentralização educativa. Após um triénio, observa-se um quadro de oportunidades perdidas e potencial por explorar. O financiamento insuficiente perpetua um modelo desajustado às necessidades atuais, com rácios inadequados face à crescente diversidade estudantil.

A qualificação profissional permanece como grande défice, com trabalhadores pouco qualificados e mal remunerados. As autarquias ainda não alteraram estratégias, não compreendendo que devem cofinanciar a educação e promover a qualidade escolar como motor de desenvolvimento regional.

As autarquias com experiência desde 2015 demonstram ser possível capitalizar as vantagens da gestão direta através de políticas de formação e valorização. A descentralização deve ser vista como oportunidade histórica de repensar o papel destes profissionais na construção de escolas mais inclusivas.

A satisfação dos cidadãos sugere que o caminho pode estar correto, mesmo com imperfeições no processo. O sucesso dependerá da capacidade das autarquias assumirem esta responsabilidade como investimento no futuro local e da vontade do Estado Central corrigir os desfasamentos do financiamento face às reais necessidades do terreno. ▶

O sucesso dependerá da capacidade das autarquias assumirem esta responsabilidade como investimento no futuro local e da vontade do Estado Central corrigir os desfasamentos do financiamento face às reais necessidades do terreno

⁴ <https://observador.pt/2025/06/17/moedas-diz-que-foi-um-erro-lisboa-ter-aceitado-transferencia-de-competencias-na-educacao/>

⁵ Silva Reis, A. (2024). *Descentralização em Portugal: análise à transição de competências para as autarquias*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FCSH, UNL

⁶ Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências n.º 550/2015, de 28 de julho, com a adesão de 15 municípios de forma experimental

⁷ <https://www.fenprof.pt/francisco-almeida-combater-a-municipalizacao-da-educacao-defender-a-escola-publica>

⁸ <https://ipps.iscte-iul.pt/pt/publicacoes/o-que-pensam-os-portugueses/pensam-2025>

CULTURA

José Soares Neves

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



Redes Culturais Nacionais: uma cobertura alargada do território

Nas últimas décadas têm sido criadas inúmeras redes na cultura, formais e informais, em vários domínios e âmbitos territoriais, potenciando sinergias de programação e de recursos. Na perspetiva das políticas públicas culturais, em Portugal os programas nacionais de redes de equipamentos foram instituídos em 1987 com a criação da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP), num modelo de descentralização em articulação multinível – central/regional e local – de iniciativa da tutela da Cultura.

As redes são sistemas de infraestruturação dos territórios, abertas, amigas dos recém-chegados e policoncentradas. São estruturas de relação, alimentam-se e enriquecem-se da densidade e diversidade das relações entre os elementos, a comunicação e a troca. São instrumentos de ordenamento, de qualificação, de coesão, de concertação e parceria e ambientes de cooperação, de difusão e de formação de públicos¹.

Para além da RNBP, existe a Rede Portuguesa de Museus (RPM), a Rede Portuguesa de Arquivos (RPA), a Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses (RTCP) e a Rede Portuguesa de Arte Contemporânea (RPAC). No Ministério da Cultura (MC) a gestão cabe à DGLAB-Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (RNBP e RPA), à DGARTES-Direção-Geral das Artes (RTCP e RPAC), e à MMP-EPE, Museus e Monumentos de Portugal-EPE (a RPM).

A RNBP é claramente dominante no panorama nacional, tanto pela quantidade de equipamentos (257), como pelo número (também 257) e percentagem (83,4%) de municípios com equipamentos aderentes. As restantes redes registam números muito mais baixos em qualquer dos indicadores considerados, o que decorre de vários fatores, designadamente dos diferentes objetivos e do tempo de vida de cada uma. A RTCP

e a RPAC foram criadas apenas após 2019 e correspondem à vontade de dar um novo impulso a esta medida de política cultural pelo XXII Governo Constitucional.

A RPM, a segunda a ser criada (2001) inclui 169 museus credenciados, situados em 92 municípios, perto de um terço do total dos municípios do país. Embora com um número mais baixo de equipamentos aderentes (98), a RTCP tem uma implantação muito próxima (29,2%). As outras duas apresentam um nível de cobertura semelhante entre si (em torno dos 12%-13%), embora com equipamentos aderentes em número diferente: 49 a RPA e 75 a RPAC.

Apenas 10,7% dos municípios portugueses não têm equipamentos aderentes a nenhuma rede – uma diminuição de três pontos percentuais relativamente a 2023

O Índice de Redes Culturais Nacionais do MC² permite uma visão de conjunto da implantação dos equipamentos destas redes no território português (mapa 1).

Apenas 10,7% dos municípios portugueses não têm equipamentos aderentes a nenhuma rede – uma diminuição de três pontos percentuais relativamente a 2023. Quase metade (46,1%) tem no seu território um destes equipamentos em rede. Salienta-se ainda a percentagem relativamente elevada de municípios (32,5%) com equipamentos de duas ou três redes. Com equipamentos de quatro ou cinco redes, um nível muito alto, são 10,7% e, destes, 2,3% (sete municípios) possuem equipamentos das cinco redes.

A Região Norte é a que apresenta mais municípios com equipamentos aderentes às redes culturais do Ministério da Cultura. Nas Regiões Autónomas verifica-se um panorama semelhante, com a parte mais significativa dos municípios com (pelo menos) um equipamento de uma rede.

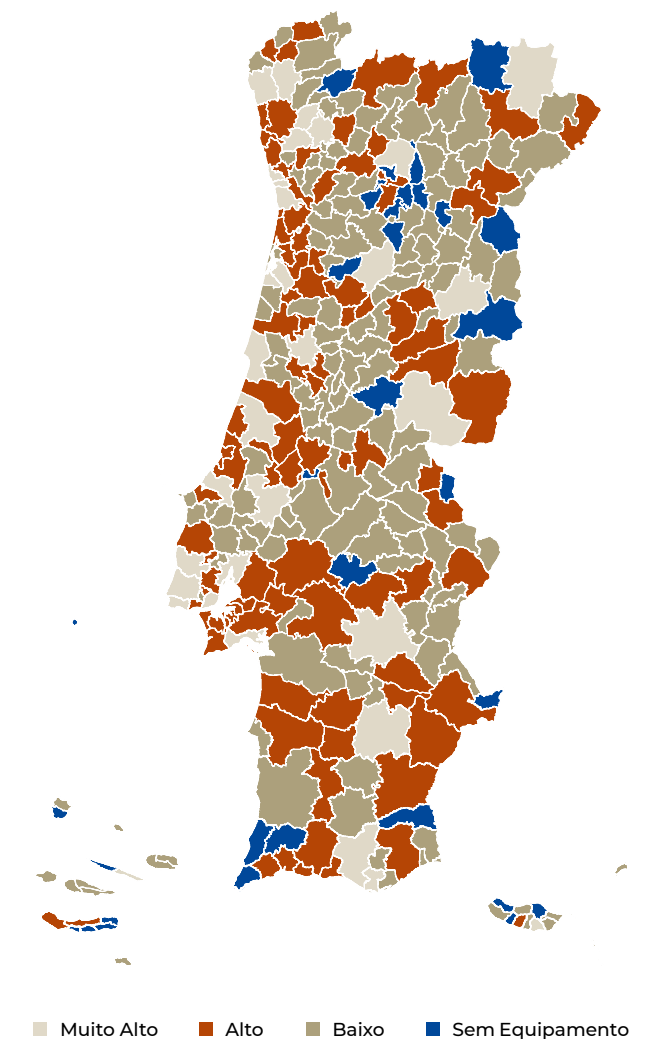
Noutra perspetiva, de uma forma geral, os municípios que apresentam níveis mais elevados correspondem aos centros urbanos mais populosos, em grande parte sedes de distrito. Apesar de se verificar alguma tendência para se situarem no litoral, replicando uma das tradicionais assimetrias do país, verifica-se igualmente a presença no interior e em municípios de baixa densidade³, o que matiza o tradicional efeito de litoralização⁴. É na Região Norte que se verifica a maior diferença entre interior e litoral e é no interior desta região que se encontram municípios com nível mais baixo ou sem equipamentos integrados nas redes, ao passo que no Alentejo são visíveis os níveis mais altos.

O panorama daqui resultante sugere uma cobertura alargada do território, sendo que há que ter presente que os equipamentos nestas redes não esgotam os existentes no país – longe disso – referem-se apenas aos credenciados, ou seja, aqueles que se propuseram e foram aceites como membros das redes, mediante o cumprimento de um conjunto de critérios qualitativos, diferentes de rede para rede, que são por eles conhecidos e aceites.

O Índice de Redes Culturais Nacionais do MC avança no conhecimento do impacto desta medida de política cultural do território, na perspetiva dos equipamentos. Naturalmente, há outras vertentes que são igualmente relevantes e que importará analisar a partir de novos indicadores, designadamente utilizadores, atividades, recursos humanos. As redes são sistemas dinâmicos, sujeitos a alterações, por incorporação de novos equipamentos como de exclusões (que manifestam a vontade de sair ou deixaram de cumprir os critérios de adesão e pertença). A atualização do índice constitui por isso uma das dimensões indispensáveis de acompanhamento desta importante medida de política cultural pública resultante da articulação entre os níveis administrativos central e local, de base municipal. ▶

Redes Culturais Nacionais
do Ministério da Cultura (2024)

Fonte: DGARTES



- 1 Silva, A. S. (2004). As redes culturais: balanço e perspectivas da experiência portuguesa, 1987-2003. AAVV, *Públicos da Cultura*, 249-255.
- 2 Neves, J. S., (Ed.), Macedo, S. C., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal* (pp. 179-180). DGARTES. Neste texto os dados do Índice foram atualizados pela equipa do Atlas para 31/12/2024.
- 3 Deliberação n.º 55/2015, de 1 de julho, Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020 (CIC Portugal 2020).
- 4 Ferrão, J. (2013). Território. Em J. L. Cardoso, P. Magalhães, & J. M. Pais (Eds.), *Portugal Social de A a Z - Temas em aberto* (pp. 244-257). Impresa Publishing, Expresso.

Políticas públicas culturais: grandes avanços e assimetrias persistentes

As políticas públicas culturais tendem, contudo, a ser observadas isoladamente, quando é precisamente a articulação entre os níveis central, regional e local que melhor ajuda a compreender os avanços registados

Ainda que enfrentando problemas vários, em particular os decorrentes da crise financeira e económica (2011-2014 em Portugal) e pela pandemia Covid-19 (2020-2021), a vida cultural e os dados disponíveis sobre equipamentos, atividades, eventos, entidades ou trabalho sugerem que a área da cultura em Portugal vem registando uma dinâmica assinalável, sendo que importará continuar a aposta que vem sendo feita nas artes e na cultura no seu conjunto e de um modo integrado – quer dizer, não apenas numa perspetiva sectorial, seja ela a do património cultural, das artes performativas, das bibliotecas ou outra. Nesta perspetiva integrada, para identificar os avanços verificados ou corrigir as fragilidades que persistem – sentidos que importa articular – é indispensável a produção de conhecimento atualizado que permita uma visão de conjunto e inclua as várias dimensões que integram as artes, a cultura e o património.

As políticas públicas culturais desempenham um papel muito importante, aos níveis central, regional e local, na concretização dos objetivos da descentralização administrativa (aproximação da decisão política aos interesses das populações que visa servir) e da coesão territorial – ou seja, da promoção de um desenvolvimento equilibrado, reduzindo as disparidades entre as várias regiões, em especial as menos desenvolvidas. Tendem, contudo, a ser observadas isoladamente, quando é precisamente a articulação entre os diferentes níveis que melhor ajuda a compreender os avanços registados.

Numa fase inicial, com a implantação do poder local democrático em 1976, a atribuição de funções na área da cultura em 1986 e o consequente financiamento, que permitiu o crescimento quase contínuo da despesa até ao início da década de 2000¹ – com o contributo após 1986 dos sucessivos programas comunitários de apoio – assistiu-se à crescente afirmação das políticas culturais locais procurando corrigir assimetrias e desigualdades de um país a várias velocidades e segundo a lógica da concentração/rarefação da oferta e das infraestruturas².

Os municípios foram chamados a um papel fundamental, embora nem sempre com uma articulação adequada entre crescimento e planeamento³,

num período marcado pela “centralidade da câmara municipal na protagonização de políticas culturais locais”⁴.

Num contexto de atomização das políticas – cada município com a sua orientação – a ação da tutela central da cultura, por via de programas em vários domínios culturais no âmbito dos organismos centrais da tutela ou desconcentrados (entre 1980 e 2023⁵ as direções regionais) constituiu um importante factor de coesão e desenvolvimento. Um bom exemplo são os programas de equipamentos em rede (bibliotecas públicas, o primeiro, de 1987), numa lógica de parcerias entre a tutela central da cultura e os municípios do Continente, posteriormente estendidas às regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Esses programas desempenharam e desempenham uma função muito relevante na criação, regulação e qualificação das infraestruturas culturais municipais, com impactos vários na realização de atividades, na programação ao longo de todo o ano, na mediação entre ofertas e procuras, como instâncias de formação profissional e de públicos.

Mais recentemente, as administrações públicas têm sido chamadas ao desenvolvimento de políticas regionais (regiões plano/NUTS II, e com crescente protagonismo de níveis sub-regionais/intermunicipais, as CIM), culturais ou com componentes culturais, integradas em ciclos de planeamento e cofinanciamento da União Europeia (UE)⁶.

Um exemplo de política cultural nacional que visa dinamizar articulações supramunicipais é a das bibliotecas públicas, através do organismo de tutela do sector (DGLAB). A partir de 2017 “adotou uma estratégia de incentivo e apoio à criação e formalização de Redes Intermunicipais de Bibliotecas Públicas no seio das Comunidades Intermunicipais (CIM)/Áreas Metropolitanas (AM)”, em detrimento do objetivo inicial de base municipal⁷.

Noutro plano, o apoio financeiro a entidades artísticas profissionais do sector privado não lucrativo, no quadro de programas da tutela da cultura, é outro fator que ajuda a explicar a evolução do panorama artístico e cultural do País, agora quanto a entidades e a atividades.

A ação da tutela central da cultura, por via de programas em vários domínios culturais, constituiu um importante factor de coesão e desenvolvimento

¹ Garcia, J. L., Lopes, J. T., Neves, J. S., Gomes, R. T., Martinho, T. D., & Borges, V. (Eds.). (2014). *Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional. Relatório final*. ICS-UL, FLUP-UP e CIES-IU

² Santos, M. L. L. (Ed.). (1998). *As Políticas culturais em Portugal* (pp. 348-349). Observatório das Actividades Culturais

³ Neves, J. S. (2010). Políticas culturais locais e financiamento da Cultura: crescimento e planeamento. *Trajectos. Revista de Comunicação, Cultura e Educação* (16), 125-130

⁴ Silva, A. S. (2007). Como abordar as políticas culturais autárquicas? Uma hipótese de roteiro. *Sociologia, Problemas e Práticas* (54), 11-33

⁵ As direções regionais de cultura foram criadas em 1980 (Santos et al., 1998, p. 242). A partir de 1 de janeiro de 2024 passam a estar integradas nas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR, I.P.) na sequência da reforma da administração periférica do Estado (Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio)

⁶ Neves, J. S., Prista, P. (coords.), Macedo, S. C., & Santos, J. (2022). *A Cultura no pós Alentejo-2020*. Observatório Português das Atividades Culturais, CIES-Iscte

Outros fatores com impacto positivo no território são a criação de itinerários permanentes de património imóvel e imaterial, no quadro de programas nacionais e internacionais

Importa ainda acrescentar outros fatores com impacto no território, igualmente de sentido positivo. É o caso da criação de itinerários permanentes, em especial os do património imóvel – dando nova expressão às políticas de primeira geração dirigidas para a conservação e valorização deste património, prosseguidas durante décadas por todos os níveis administrativos do Estado, com recursos financeiros consideráveis à escala nacional e local, – mas também do património imaterial, no quadro de programas nacionais ou internacionais, no âmbito da União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO, etc. É também o caso das numerosas entidades privadas, as empresas dos sectores cultural e criativo com uma forte implantação nos territórios.

Neste contexto importa não esquecer que a descentralização no plano das ofertas corresponde à aproximação às populações na perspetiva explicitada constitucionalmente de democratização do acesso à cultura cultivada, produzida por profissionais (que tem recaído na Administração Central), mas promovendo também diversas expressões artísticas amadoras, voluntárias, populares, em especial no quadro do associativismo (por parte da Administração Local), assim concretizando a orientação igualmente inscrita na Constituição da República Portuguesa, embora implicitamente, de democracia cultural⁸.

Uma perspetiva nacional, multidimensional, tomando como unidade territorial o município, como a adotada no Atlas Artístico e Cultural de Portugal⁹, mostra que os avanços são muito significativos, evidenciando em toda a sua extensão os resultados obtidos pelas políticas postas em prática. Mas permite também identificar as limitações que persistem e informar a definição de novas políticas, direcionadas para problemas e territórios específicos de modo a dar continuidade à correção das assimetrias que persistem na área da cultura.

Um exemplo recente pode ajudar a entender o contributo do Atlas para a definição de novos programas. O apoio financeiro às entidades artísticas profissionais por parte da DGARTES é uma das medidas de política pública que tem contribuído, de forma continuada, para o

desenvolvimento territorial do país. Mas entendendo a necessidade de intervir em territórios mais carenciados, a questão central que se colocava era justamente a sua identificação. O Atlas revelou-se um instrumento de grande utilidade para isso. Os dados mobilizados permitiram a construção de um indicador composto que identifica os territórios de menor densidade de atividade artística profissional na base do qual foi lançado um novo programa de apoio¹⁰.

Correspondem a municípios que, no período de referência, cumprem quatro critérios: não tiveram qualquer entidade apoiada pela DGARTES; têm baixo índice de sessões de espetáculos ao vivo; baixa ou muito baixa despesa municipal com atividades culturais e criativas; e que estão classificados pelas políticas públicas, total ou parcialmente, como baixa densidade (os situados no Continente) ou como Região Ultraperiférica (os municípios situados nas R. A. dos Açores e da Madeira). São 76 os municípios que correspondem à aplicação cumulativa dos quatro critérios, os quais representam 24,7% dos 308 municípios portugueses e abrangem (de acordo com o Censo 2021) 542 mil residentes (5,2% da população total), o que está de acordo com o facto de se tratar de municípios, desde logo (mas não exclusivamente como decorre do indicador), de baixa densidade populacional.

Em síntese, na perspetiva das políticas públicas culturais de base territorial aqui adotada, identificam-se várias fases – desde a afirmação inicial do poder local, de descentralização administrativa, passando pela ação desconcentrada da tutela da cultura e o estabelecimento de parcerias central/local (e. g. redes culturais de equipamentos) até às mais recentes, intermunicipais e também crescentemente regionais que desenharam uma evolução onde se destaca o objetivo da coesão territorial e a importância das políticas multinível no plano nacional e da UE. Neste contexto, instrumentos nacionais, mas de base municipal, que visem o conhecimento multidimensional do país são fundamentais para a avaliação e desenho de políticas como forma de identificar tanto as vertentes de maior desenvolvimento como as carências que persistem. ▶

O Atlas Artístico e Cultural de Portugal permitiu identificar 76 municípios (24,7% do total) como territórios de menor densidade de atividade artística profissional

⁷ Sobre as RIBP – Redes Intermunicipais de Bibliotecas Públicas consultar o site da DGLAB <https://bit.ly/464Zojy>

⁸ Neves, J. S., Lima, M. J., Santos, J., Macedo, S. C., Martins, A., Pratas, S., Pereira, J., & Nunes, N. (2023). Democracia cultural e políticas públicas: o papel do associativismo popular. *Análise Associativa* (10), 14–42.

⁹ Neves, J. S., (Ed.), Macedo, S. C., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal*. DGARTES.

¹⁰ O indicador esteve na base do Programa de Acordo em Parceria - Arte e Coesão Territorial DGARTES/Iscte-OPAC (<https://www.dgartes.gov.pt/pt/node/6424>). A primeira edição do Programa (biénio 2024-25) abriu a 7/7/2023, teve 34 projetos aprovados em 30 municípios



CIÊNCIA E INOVAÇÃO

Ricardo Paes Mamede

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Matias Andrade

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Uma economia em transformação lenta rumo a atividades mais avançadas

Desde o início do século, Portugal registou um aumento substancial do investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) e em qualificações. No ano 2000 as despesas em I&D representavam 0,7% do PIB e em 2023 esse valor foi de 1,7%. A percentagem de população com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos que concluiu o ensino superior passou de 12,8% para 42,2%.

Nos últimos anos, vários indicadores revelam algum progresso rumo a uma estrutura produtiva mais assente no conhecimento, na inovação e na tecnologia. Apesar disso, Portugal continua a posicionar-se abaixo da média europeia em muitas destas dimensões

Os investimentos em conhecimento e competências, a par de outras medidas de promoção da inovação, têm vindo a refletir-se numa mudança gradual da economia portuguesa. De facto, nos últimos anos, vários indicadores revelam algum progresso rumo a uma estrutura produtiva mais assente no conhecimento, na inovação e na tecnologia. Apesar disso, Portugal continua a posicionar-se abaixo da média europeia em muitas destas dimensões. É esta

coexistência entre avanço e atraso que define a atual fase de transição da economia do país.

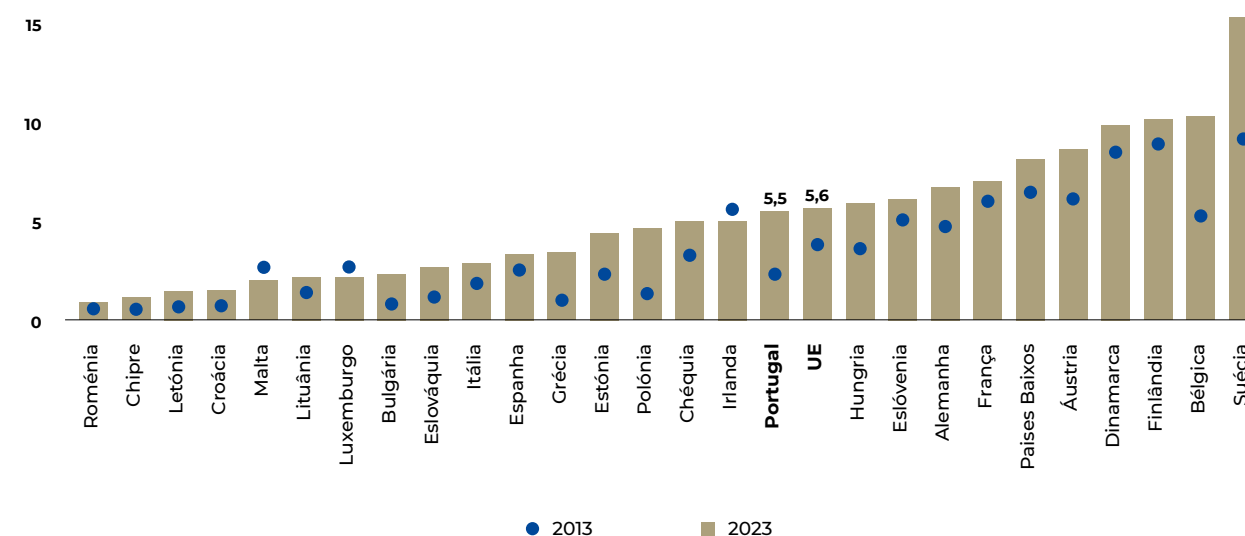
Um dos sinais mais claros desta mudança é o aumento significativo do número de investigadores a trabalhar nas empresas. Entre 2013 e 2023, este número mais do que duplicou: passou de cerca de 12 mil para mais de 28 mil investigadores (em equivalente a tempo integral). Por cada mil trabalhadores, Portugal passou de 2,3 para 5,5 investigadores a trabalhar em empresas, subindo do 17.º para o 11.º lugar entre os países da UE (ver gráfico). Esta evolução não é apenas quantitativa. Reflete uma alteração qualitativa no modo como muitas empresas operam, apostando mais na criação de conhecimento próprio, em colaboração com centros de investigação ou por via da sua própria atividade de I&D.

Esta ligação mais estreita entre ciência e empresas ajuda a explicar outros sinais positivos. O número de patentes europeias registadas por entidades portuguesas aumentou de forma expressiva entre 2015 e 2024, passando de 141 para 347 por ano. É o segundo maior crescimento verificado entre os 27 Estados-Membros. Ainda assim, Portugal continua a figurar apenas no 17.º lugar em número de patentes por milhão de habitantes, o que mostra que, se há mais inovação, ela parte de uma base comparativamente modesta.

Estes progressos no esforço de inovação começam também a refletir-se no perfil das exportações. Entre 2011 e 2022, o peso dos bens de alta tecnologia nas exportações portuguesas subiu de 3,1% para 5,2%. Este crescimento permitiu ao país deixar de ser o último

Investigadores a trabalhar em empresas equivalente a tempo integral (n.º por mil trabalhadores)

Fonte: Eurostat



classificado da UE, continuando, porém, a ter o terceiro pior desempenho neste indicador.

Esta dinâmica é acompanhada por alterações na estrutura do emprego. O peso dos setores industriais de alta e média-alta tecnologia – como a indústria farmacêutica, automóvel ou eletrónica – no emprego total aumentou entre 2013 e 2024, passando de 2,7% para 3,8%. E, também aqui, embora o crescimento seja real, Portugal continua a ser um dos países com menor proporção de trabalhadores nestes sectores. Tal como no caso das exportações tecnológicas, a tendência é positiva, mas o ponto de partida era baixo.

Mais animadora é a evolução registada nos serviços intensivos em conhecimento. Entre 2013 e 2024, a proporção de pessoas empregadas nestes sectores – que incluem tecnologias de informação, serviços jurídicos e financeiros, atividades científicas e técnicas – passou de 33,5% para 39,3%. Foi o terceiro maior aumento na União Europeia, e permitiu ao país subir do 20.º para o 16.º lugar no *ranking* europeu. Esta mudança é relevante: em geral, os serviços intensivos em conhecimento tendem a ser menos vulneráveis à concorrência baseada em baixos salários, oferecem melhores perspetivas de carreira e contribuem para aumentar a produtividade agregada da economia.

Os dados acima sugerem que têm vindo a ganhar peso na economia nacional atividades com maior

sofisticação tecnológica e valor acrescentado, mas que essa transformação tem vindo a ocorrer de forma muito gradual. Em algumas frentes – como a presença de investigadores nas empresas ou o crescimento dos serviços baseados em conhecimento – Portugal destaca-se pela positiva. Noutros domínios – como as exportações tecnológicas ou o peso da indústria de maior intensidade tecnológica – os avanços são mais tímidos e o atraso face às economias mais avançadas persiste.

A transformação estrutural em curso tem implicações que vão muito para além das estatísticas. Uma economia mais inovadora e mais intensiva em conhecimento tende a beneficiar de uma procura mais dinâmica e sustentada, gera mais empregos qualificados e cria maior valor acrescentado.

A transformação estrutural de uma economia como a portuguesa é um processo complexo e demorado. Implica ultrapassar atrasos estruturais históricos e competir com países que partem de posições muito mais favoráveis em vários setores de atividade. Para assegurar um progresso consistente, é crucial dispor de políticas com propósitos estratégicos claros, bem planeadas e sustentadas no tempo. Só assim será possível mobilizar os recursos disponíveis, alinhar investimentos públicos e privados, e criar condições para que mais empresas apostem em atividades com futuro. ▶

Qual o nível territorial adequado para as Estratégias de Especialização Inteligente?

Estratégias de Especialização Inteligente: cada território deve identificar setores, fileiras ou tecnologias em que tenha vantagens e mobilizar os atores relevantes para desenvolver essas apostas

Desde 2014, a Política de Coesão da União Europeia exige que os países e regiões definam estratégias de especialização inteligente (Smart Specialisation Strategies - S3) como condição para aceder a fundos destinados à investigação e inovação. A lógica subjacente a estas estratégias é a de promover uma maior eficácia e coerência no uso de recursos públicos, concentrando esforços nos domínios com maior potencial transformador para cada território. A ideia-chave é simples: em vez de dispersar investimentos por múltiplas áreas, cada território deve identificar setores, fileiras ou tecnologias em que tenha vantagens (atuais ou potenciais) e mobilizar os atores relevantes – empresas, universidades, centros de I&D, administrações públicas – para desenvolver essas apostas de forma colaborativa¹.

Este princípio parte da constatação de que os processos de inovação são sistémicos: resultam da interação entre múltiplos atores, que combinam diferentes tipos de conhecimento, capacidades e recursos. Nesse sentido, os sistemas de inovação não se resumem à existência de empresas tecnológicas ou centros de investigação, mas dependem da qualidade das ligações entre estes e outros atores relevantes e da capacidade institucional para os fazer convergir em torno de objetivos comuns². A territorialização das estratégias de inovação visa precisamente reforçar essas dinâmicas de articulação a partir de um conhecimento contextual mais fino³.

Ao privilegiar a dimensão territorial, as S3 assentam na ideia de que as estratégias de inovação eficazes não são exportáveis ou replicáveis sem ajustamentos. O que funciona num determinado território pode ser ineficaz noutro, mesmo tratando-se da mesma tecnologia ou sector. Por isso, torna-se crucial captar as especificidades locais: os recursos disponíveis, os tecidos empresariais existentes, as infraestruturas científicas instaladas, os hábitos de colaboração entre atores, bem como as aspirações partilhadas.

A territorialização das estratégias de inovação

No entanto, permanece uma questão crítica: qual a escala territorial mais adequada para conceber e implementar estas estratégias? Devem elas ser essencialmente regionais, baseando-se na proximidade aos atores e no conhecimento das especificidades locais? Ou devem ser concebidas à escala nacional, tendo em conta as complementaridades entre regiões, os desafios estruturais do país e os objetivos de política industrial? A resposta não é óbvia e, no caso português, levanta preocupações específicas.

Num trabalho que desenvolvemos para a Agência Nacional de Inovação⁴, procurámos identificar áreas prioritárias para a S3 portuguesa, através da análise de centenas de milhares de projetos empresariais de I&D, pedidos de patentes e artigos publicados em revistas científicas internacionais. Dezoito áreas, correspondendo à aplicação de domínios tecnológicos específicos a certos âmbitos de atividade económica (por exemplo, a biotecnologia aplicada à saúde ou as tecnologias dos materiais aplicadas à construção), foram consideradas como potencialmente prioritárias à escala nacional, com base em critérios como a especialização científica, a intensidade tecnológica e o potencial transformador. Nesse trabalho mostrámos que a esmagadora maioria destas áreas está presente em múltiplas regiões, embora com diferentes níveis de intensidade e desenvolvimento.

Este padrão indica que não é viável – nem desejável – forçar uma especialização regional exclusiva. A mesma área de especialização pode assumir formas e trajetórias diferentes em várias regiões, refletindo recursos e contextos diversos, mas fazendo parte de uma aposta estratégica comum. A tentativa de impor uma lógica de exclusividade territorial tenderia a produzir resultados artificiais, ignorando a diversidade interna dos territórios e as possibilidades de sinergia entre trajetórias aparentemente concorrentes.

O que não é menos importante, com base nos dados produzidos no âmbito do estudo referido, é que é possível mostrar que a maioria das atividades colaborativas de I&D em Portugal envolve entidades de diferentes regiões⁵. Em muitos casos, os consórcios de I&D integram empresas, universidades e centros tecnológicos localizados em várias regiões do país, combinando competências e recursos de forma complementar. Essa colaboração inter-regional não decorre apenas da necessidade de obter escala, mas também da procura ativa por parceiros com capacidades específicas, que não se encontram disponíveis localmente.

Este padrão revela duas dimensões fundamentais. Primeiro, confirma que os ecossistemas de inovação em Portugal não se organizam exclusivamente à escala regional. Segundo, sugere que muitas das capacidades

As estratégias de inovação eficazes não são exportáveis ou replicáveis sem ajustamentos. O que funciona num determinado território pode ser ineficaz noutro

¹ Foray, D. (2015). *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge
² OCDE (2022). *Managing National Innovation Systems*. Paris: OECD Publishing
³ McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49 (8), 1291–1302.

⁴ Mamede, R.P. (Coordenador) (2024). *Estudo sobre áreas prioritárias da ENEI 2030*. Lisboa: Agência Nacional de Inovação
⁵ Martins, F. (2024). *A network analysis of the Portuguese innovation system*. Manuscrito não publicado

As estratégias de especialização inteligente devem ser concebidas e implementadas num quadro de governação multinível, com articulação entre os diferentes níveis territoriais de governação

científicas e tecnológicas relevantes estão dispersas pelo território e precisam de ser articuladas em redes que ultrapassam as fronteiras administrativas. Ignorar estas interdependências territoriais na definição das estratégias pode levar à fragmentação dos esforços, à duplicação de investimentos ou, pior ainda, à aposta isolada em áreas sem massa crítica.

A importância da governação multinível

Face a este cenário, torna-se claro que as estratégias de especialização inteligente devem ser concebidas e implementadas num quadro de governação multinível⁶. Este modelo pressupõe a articulação e partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis territoriais de governação — nomeadamente, regional e nacional — reconhecendo as vantagens e limitações específicas de cada um. A nível regional, destaca-se o conhecimento contextual e a proximidade aos atores locais, cruciais para identificar oportunidades e mobilizar recursos. A nível nacional, importa garantir a coerência estratégica, a escala e o alinhamento com políticas sectoriais e com desafios transversais, como a transição climática e digital.

A governação multinível não é apenas uma solução organizativa: é uma abordagem política que reconhece a interdependência entre territórios e entre políticas públicas. A inovação não se faz em compartimentos estanques, e a resposta a desafios complexos — como a descarbonização da economia, a digitalização dos serviços ou a reindustrialização sustentável — exige a mobilização coordenada de múltiplos níveis de decisão. Cada nível pode contribuir com informação, recursos e legitimidade próprios, desde que existam mecanismos de concertação efetivos e transparentes⁷.

A governação multinível não é, no entanto, isenta de dificuldades⁸. A experiência portuguesa revela vários desafios que limitam a eficácia da coordenação entre níveis. Entre os mais relevantes encontram-se as assimetrias institucionais (com regiões que carecem de capacidade técnica, financeira e estratégica), os problemas de articulação vertical (como o desalinhamento entre prioridades ou calendários e a fraca partilha de informação), as tensões horizontais (resultantes de rivalidades entre regiões ou entre ministérios) e a ausência de mecanismos para explorar sinergias inter-regionais. Acrescem a isto inércias institucionais, dificuldades de adaptação e um défice de confiança entre atores, o que limita a aprendizagem coletiva e a experimentação de novas abordagens.

Nalguns casos, estas fragilidades traduzem-se em práticas contraproducentes, como a duplicação de esforços, a multiplicação de estruturas de governação sem coordenação efetiva ou a competição por fundos entre regiões

com necessidades semelhantes. Em vez de promover coligações estratégicas, a fragmentação institucional tende a cristalizar divisões e a reforçar a lógica não colaborativa. A consequência é uma menor eficácia das políticas públicas, com impactos diretos na capacidade de transformar os sistemas produtivos e científicos.

Apesar destes obstáculos, a coordenação multinível é essencial para evitar redundâncias, garantir o aproveitamento eficiente dos recursos públicos e assegurar que os investimentos estratégicos têm impacto transformador. Políticas de inovação e desenvolvimento baseadas apenas numa lógica regional correm o risco de ignorar interdependências críticas, de esbarrar em constrangimentos de escala e de desperdiçar oportunidades de especialização partilhada. Por isso, mais do que uma escolha, a governação multinível é uma exigência prática e estratégica.

Recomendações para uma Estratégia coordenada em Portugal

Superar estas dificuldades exige um esforço político e institucional deliberado. É necessário reforçar as capacidades técnicas das administrações regionais, criar mecanismos estáveis de concertação entre regiões e entre níveis de governo, e garantir que os instrumentos de apoio à I&D (desde os subsídios a projetos colaborativos até à valorização do conhecimento académico) estejam alinhados com uma visão estratégica nacional partilhada. Essa visão deve assentar na identificação de grandes domínios transformativos com escala nacional, nos quais se possam articular diferentes trajetórias regionais, mobilizando as competências já existentes e promovendo coligações de atores em torno de objetivos comuns.

Importa também garantir que os processos de definição de prioridades estratégicas não sejam capturados por lógicas de representação política ou de distribuição administrativa. A seleção dos domínios prioritários deve basear-se em análises robustas, sustentadas em dados e processos participativos genuínos, envolvendo os atores do sistema de inovação de forma aberta e transparente. Só assim se constrói legitimidade e se gera compromisso com os objetivos definidos.

O futuro da inovação em Portugal depende da capacidade de pensar e agir em rede, com sentido estratégico e espírito de cooperação. Se quisermos que a especialização inteligente seja realmente transformadora, precisamos de estratégias que articulem visões, liguem capacidades dispersas e mobilizem atores para além das fronteiras regionais e institucionais. O sucesso coletivo dependerá, em grande medida, da qualidade da articulação que formos capazes de construir. ▶

Em vez de promover coligações estratégicas, a fragmentação institucional tende a cristalizar divisões e a reforçar a lógica não colaborativa. A consequência é uma menor eficácia das políticas públicas

⁶ Liesbet, H., & Gary, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243

⁷ Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Independent Report Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy). European Commission

⁸ Uyarra, E., Marzocchi, C., & Sorvik, J. (2018). How outward looking is smart specialisation? Rationales, drivers and barriers. *European Planning Studies*, 26(12), 2344–2363



TRANSPORTES

Nuno Bento

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

João Pereira

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Gratuidade dos transportes públicos e melhorias no serviço aumentam a procura

“Na vida, nada é de graça; tudo se paga.”
Papa Francisco
Jornada Mundial da Juventude, Lisboa 2023

Várias iniciativas têm reduzido as tarifas ou mesmo adotado a gratuidade total dos transportes públicos, visando a promoção de uma mobilidade sustentável a nível económico, social e ambiental. Em Portugal, em janeiro de 2024, o governo aprovou o Programa de Incentivo ao Transporte Público Colectivo (Incentiva+TP), substituindo as anteriores medidas como o PART e o PROTransP. O primeiro projecto de transporte gratuito em Portugal foi lançado em Cascais, em 2020 (Programa de Mobilidade Gratuita, PMG). Com cerca de 218 mil habitantes e 1,5 milhões de turistas anuais, o município constitui um caso de estudo incontornável sobre os benefícios desta iniciativa para a mobilidade e a qualidade de vida.

O PMG gerou um forte aumento na utilização dos transportes públicos. De 19.000 passageiros médios mensais em 2018-2019, passou-se a cerca de 50.000 (+263%) desde a pandemia. Embora as linhas gratuitas representem apenas 5% do total, o peso de viagens gratuitas nelas cresceu de 5% para 64% (a grande maioria dos passageiros destas linhas usa os passes Viver Cascais ou Navegante, que são subsidiados). Em paralelo, reforçou-se a frota de autocarros e criaram-se mais linhas. O acréscimo na procura, medido em passageiros-quilómetro, foi de +145%, superando o aumento de lugares-quilómetro (+80%), o que elevou a taxa de ocupação de 18% para 24% entre 2019 e 2024.

O custo anual deste projecto ronda os 12 milhões de euros, cobertos em larga medida pelas receitas municipais de estacionamento e pelo Imposto Único de Circulação (IUC). Em 2024, estas verbas totalizaram mais de 13 milhões de euros, gerando excedente orçamental. A participação dos incentivos estatais tem sido limitada, pois a criação do passe municipal gratuito Viver Cascais reduziu drasticamente as vendas do Navegante Municipal.² Comprova-se assim que a gratuidade pode avançar mesmo sem grande financiamento externo.

O programa gerou vários co-benefícios. O consumo de gasóleo dos transportes públicos baixou 12% entre 2019 e 2024, apesar do aumento de passageiros, graças à renovação da frota, que passou a incluir autocarros eléctricos ou movidos a hidrogénio. Tal reduziu a emissão de partículas PM2.5, o poluente do ar com maior risco para a saúde, melhorando a qualidade do ar. Estima-se que, por cada 1% de aumento do transporte público face ao automóvel, a mortalidade associada a PM2.5 (com origem na combustão de energia) desça 0,4%, a factura energética das famílias baixe 1,2% e a vulnerabilidade a choques de preço e rupturas de abastecimento de energia se reduza em 1,6%.³

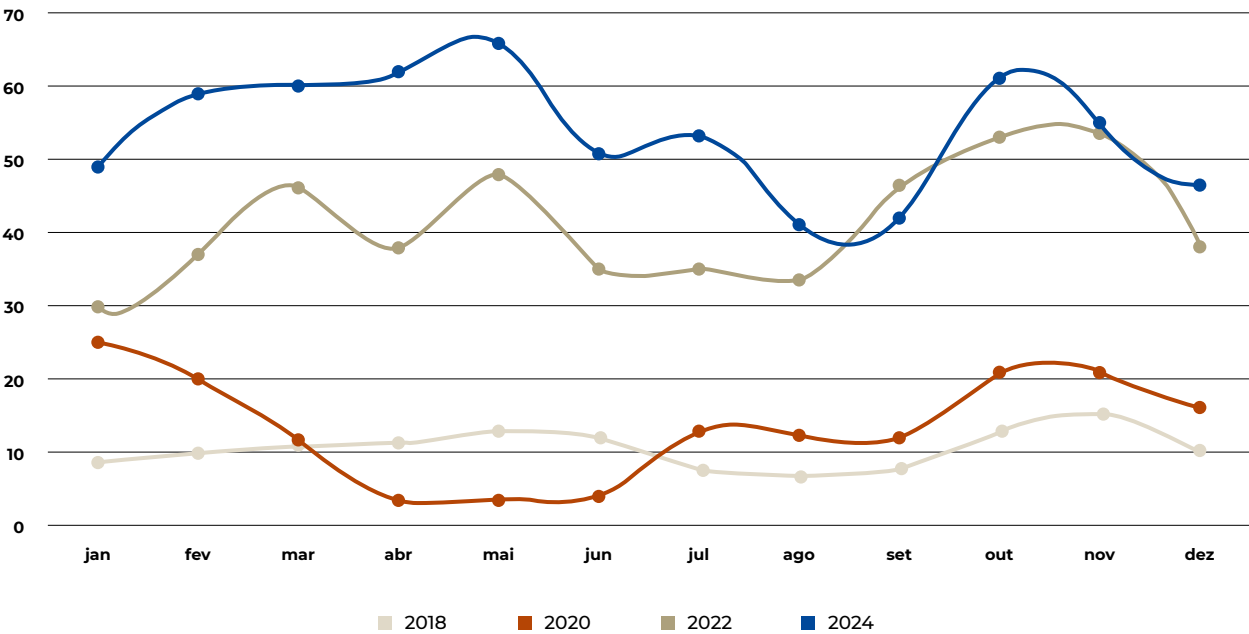
O Programa de Mobilidade Gratuita de Cascais gerou um forte aumento na utilização dos transportes públicos. De 19.000 passageiros médios mensais em 2018-2019, passou-se para cerca de 50.000 desde a pandemia

Ainda não se conhece o efeito desta iniciativa no uso do automóvel. Em 2017, Cascais apresentava 531 veículos por mil habitantes, acima da média nacional (511 em 2018). Uma futura estabilização ou queda desta taxa de motorização seria sinal de menor dependência do automóvel. Por outro lado, observa-se um aumento no tráfego na A5, via de acesso ao concelho, após a pandemia, embora parte desse movimento seja intermunicipal, dificultando conclusões sobre o fluxo interno.⁴

Em suma, Cascais serve de exemplo para a gratuidade dos transportes: a procura cresceu a prazo com a qualidade de serviço e redução das tarifas, há excedentes e boas perspectivas de manutenção do serviço. A medida é paga pelos proprietários dos automóveis através das receitas do estacionamento e das taxas sobre os veículos.

Passageiros transportados mensalmente nas linhas de transporte público Cascais Próxima¹ (n.º, milhares)

Fonte: Câmara Municipal de Cascais



O caso de Cascais demonstra a importância de uma abordagem integrada da mobilidade (incluindo “apps” e mobilidade suave como bicicletas e trotinetes partilhadas para complementar a oferta) e do apoio continuado.

A nossa análise da evidência recente em Portugal contraria a posição defendida no capítulo sobre a gratuidade publicado no Estado da Nação de 2022 por Filipe Moura⁵. Nesse artigo sugere-se que a gratuidade não tem eficácia para reduzir o tráfego, apontando para o aumento da circulação automóvel para os níveis anteriores ao da pandemia. Acontece que os programas de gratuidade estavam a começar nessa altura e a realidade tem mais nuances como exploramos na análise do caso de Cascais. Por isso, torna-se importante ter em conta os efeitos a prazo, para evitar os erros das análises estáticas que não consideram factores como a aprendizagem social ou a criação de novas rotinas, que não se criam de um ano para o outro.

Consideramos, de facto, que a gratuidade dos transportes públicos e melhorias no serviço aumentam a procura e possibilitam mudanças no comportamento a prazo. Contudo, a gratuidade, por si só, não trava o aumento do tráfego automóvel, sublinhando a necessidade de medidas complementares que desincentivem o seu uso nas áreas urbanas. Exemplos como Londres,

onde o número de veículos motorizados caiu 70% entre 1999 e 2024 graças à introdução de portagens urbanas, ou Gent, que reduziu a quota modal do automóvel em 28 pontos percentuais entre 2012 e 2019 com restrições à circulação entre bairros, mostram como políticas integradas podem transformar a mobilidade urbana. ▶

¹ Relatórios anuais da Cascais Próxima, incluindo: Cascais Próxima (2024). *Relatório de Gestão e Prestação de Contas 2024*. Retirado de <https://bit.ly/46amITP>

² Implicando na prática a devolução de apoios. Dados sobre custos: Augusto, P. M., Santos, C., & Galvão, P. (2023). The Sustainable Mobility Model of Cascais. *Transportation Research Procedia* (72), 3933-3939. Dados sobre receitas mostram que os parquímetros representaram quase 4,6 milhões de euros e o IUC 7,1 milhões de euros até Outubro de 2024, conforme respectivamente: <https://bit.ly/4mYufG0>; <http://bit.ly/47DZaCy>.

³ Os dados utilizados para esta estimativa estão disponíveis no estudo: Bento, N., Grubler, A., Boza-Kiss, B., De Stercke, S., Krey, V., McCollum, D. L., Zimm, C., & Alves, T. (2024). Leverage demand-side policies for energy security. *Science*, 383(6686), 946-949

⁴ Dados sobre taxa de motorização: IMT (2023). Anuário Estatístico da Mobilidade e Transportes 2022. Retirado de <https://bit.ly/4noRRTP>. Dados sobre tráfego automóvel: IMT (vários anos). Relatórios da Rede Rodoviária: <https://www.imt-ip.pt>

⁵ Moura, F. (2022). Transportes. Em R.P. Mamede (coord.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022 – Recuperação em Tempos de Incerteza* (pp. 63-69). Lisboa: IPPS-Iscte

Transporte público gratuito: eficaz se conjugado com qualidade de serviço e outras políticas

A abolição de tarifas de transporte público tem vindo a ganhar atenção junto dos decisores políticos, nacionais e locais, observando-se um aumento do número de iniciativas deste tipo, nomeadamente na Polónia, Brasil, EUA, França, Canadá e Suécia.¹ Em 2024, mais de 400 projectos locais foram identificados um pouco por todo o globo, particularmente em contextos urbanos de pequena e média dimensão, sendo que sete anos antes esse número não chegava a uma centena.² O Brasil tornou-se em 2023 o país com o maior número de cidades a adotar a gratuidade dos transportes (nas suas diferentes categorias), ultrapassando os 100 casos.³ Existem ainda casos em que a medida foi aplicada a nível nacional, como no Luxemburgo ou em Malta.

As motivações apresentadas na literatura para a adopção de medidas de gratuidade nos transportes públicos assentam essencialmente na eficiência económica e operacional, na coesão social e redução das desigualdades de acesso à mobilidade e no desenvolvimento sustentável e política ambiental.⁴ Razões económicas incluem maior eficiência, acréscimos de utilidade e potencial de incremento da produtividade e crescimento económico, nomeadamente por via da redução do tempo perdido em congestionamentos. Razões de coesão social compreendem a redução da exclusão social e a solidariedade para com os mais dependentes do transporte público. Razões ambientais abrangem a urgência de reduzir o consumo de combustíveis fósseis, de modo a lutar contra as alterações climáticas, e a redução das emissões poluentes que degradam a qualidade do ar nas cidades. Um estudo recente mostra que a redução do consumo de energia nos transportes é a medida com maior impacto em média para o reforço da segurança energética dos países, um outro benefício complementar importante no atual contexto externo.⁵

Neste caso, o preço do transporte público não é pago pelo passageiro ao operador de transportes, como habitualmente, mas é coberto totalmente por um terceiro sob a forma de compensações subsidiárias. Estas compensações são frequentemente assumidas pelo Orçamento de Estado e pelas Autoridades de Transporte.

A supressão da tarifa associada ao transporte público varia em função da sua tipologia de aplicação. É possível classificar os casos existentes de gratuidade em duas grandes categorias, segundo a cobertura respectiva:⁶

- › Gratuidade total: Verifica-se quando o serviço de transporte público é gratuito para a generalidade dos cidadãos, abrangendo a maioria dos

percursos e modos de transporte numa determinada rede urbana, de forma contínua, diária e por um período superior a 12 meses.

- › Gratuidade parcial ou limitada: Aplica-se quando a isenção tarifária se restringe a determinadas condições, nomeadamente:
 - Gratuidade temporária: Vigora apenas durante um curto período;
 - Gratuidade temporalmente limitada: Aplica-se em certos dias, horários ou épocas do ano;
 - Gratuidade espacialmente limitada: Abrange apenas rotas, zonas geográficas ou modos de transporte específicos;
 - Gratuidade socialmente limitada: Dirigida a determinados grupos da população, com base em critérios como idade, rendimento ou estatuto social.

Em termos de gratuidade total, o Luxemburgo eliminou a obrigação de “passar o passe” à entrada de qualquer modo ou rota da rede de transportes públicos locais⁷ no início de março de 2020, tornando-se no primeiro Estado-nação a introduzir viagens gratuitas para todos, incluindo visitantes. Até essa data, a receita tarifária suportava apenas 8% (equivalente a 41 milhões de euros) dos custos anuais da rede de transportes, financiando o Estado luxemburguês por via dos seus contribuintes o remanescente (472 milhões de euros), excluindo o investimento em infraestruturas.⁸ Em 2025, a despesa orçamental em mobilidade prevê superar em cerca de 41% o orçamentado cinco anos antes, numa contínua aposta no reforço do investimento na oferta da rede e na qualidade do serviço.⁹ Estudos recentes referem um aumento de 8% do indicador passageiros-quilómetro (pkm) e uma quebra na ordem dos 12% na opção pelo automóvel particular, com uma transferência modal reforçada nas viagens mais curtas.¹⁰

Várias cidades europeias adotaram a gratuidade total dos transportes.¹¹ Em Tallinn, na Estónia, a utilização do transporte público aumentou significativamente após eliminação de tarifa nos grupos etários dos jovens e seniores, nos cidadãos com muito baixo rendimento e desempregados.¹² Dunquerque, em França, alcançou logo no 1.º ano de operação gratuita um acréscimo de 65% dos passageiros nos dias úteis e de 125% ao fim-de-semana, conseguindo melhorar moderadamente a qualidade do ar e reduzir o congestionamento de tráfego.¹³ No entanto, em alguns casos, a introdução de transporte gratuito ou subsidiado levou a um aumento do número de viagens, nomeadamente em substituição da mobilidade pedonal, e teve pouco impacto no uso do automóvel.¹⁴

Em Portugal, a introdução de políticas de transporte público gratuito iniciou-se em 2020 em Cascais. Desde então sucederam-se várias iniciativas

Os principais argumentos em defesa da gratuidade dos transportes públicos são a eficiência económica e operacional, a coesão social e redução das desigualdades no acesso à mobilidade e o desenvolvimento sustentável e política ambiental

¹ Base de dados de FFPT - Fare Free Public Transport (freepublictransport.info/city)

² Gillard, M. et al. (2024). “I always say, it’s the icing on the cake”: the discursive production of fare-free public transport in Luxembourg. *Urban Geography*, 1-23

³ Santini, D. (2024). *Sem Catraca: da utopia à realidade da tarifa zero*. Fundação Rosa Luxemburgo

⁴ Kębłowski, W. (2019). Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport. *Transportation*, 47 (6), 2807-2835.

⁵ Bento, N., Grubler, A., Boza-Kiss, et al. (2024). Leverage demand-side policies for energy security. *Science*, 383(6686), 946-949

⁶ Idem

⁷ À excepção dos lugares de 1.ª classe do serviço ferroviário e dos serviços transfronteiriços

⁸ Ministério da Mobilidade e Obras Públicas do Grão-Ducado do Luxemburgo (<https://web.archive.org/web/20240131145957/https://mobilitategratuite.lu/en/faq/>)

⁹ Despesas orçamentais de 2020 a 2025 do Ministério da Mobilidade e Obras Públicas (<https://budget.public.lu/lb/budget2025/am-detail.html?chpt=depenses&dept=15>)

¹⁰ Bigi, F. et al. (2023). Evaluating the impact of Free Public Transport using agent-based modeling: the case-study of Luxembourg. In *hEART 2023: 11th Symposium of the European Association for Research in Transportation*

¹¹ Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de maio de 2023, sobre o novo quadro da UE para a mobilidade urbana (2022/2023(INI))

Em Portugal, a introdução de políticas de transporte público gratuito iniciou-se em 2020 em Cascais. Sucederam-se várias iniciativas locais com diferentes formatos e dimensões

locais como em Bragança e Lisboa, entre outras, assumindo diferentes formatos e dimensões. A nível regional, destaca-se a recente introdução do passe gratuito rodoviário intra-regional na Comunidade Intermunicipal do Oeste para residentes, trabalhadores ou estudantes nos municípios da região. Desde 2024, quer os jovens até aos 23 anos, inclusive, quer os antigos combatentes, beneficiam de transporte público gratuito em todo o país.

Inserida na categoria de gratuidade total, para além do caso de Cascais analisado no texto anterior, a autarquia bragantina promoveu a política de isentar o Serviço de Transportes Urbanos de Bragança (STUB) a toda a sua população, desde abril de 2020, enquanto medida adotada durante a crise pandémica, a qual não se reverteu até então. Entre 2020 e 2023, o indicador pkm aumentou 6%.¹⁵

O Município de Lisboa iniciou, em julho de 2022, políticas de gratuidade dos transportes dirigidas a pessoas com 65 ou mais anos e a crianças até aos 12 anos, numa primeira fase que foi posteriormente alargada, em setembro do mesmo ano, a estudantes até aos 23 anos. Apesar da gratuidade não ter aumentado significativamente o número de passageiros seniores, quando comparado com o período pré-pandemia, os dados demonstram um crescimento do número de jovens utilizadores do transporte público.¹⁶ Em setembro de 2019, 15 mil títulos municipais 4__18/sub23 haviam sido carregados, tendo esse indicador alcançado após a introdução de gratuidade o montante de 34 mil no mês homólogo de 2023. No lado da oferta metropolitana de transportes houve um reforço do serviço ferroviário e rodoviário, nomeadamente com a incorporação de autocarros elétricos ou de baixo consumo, que permitiu um alargamento da distância média percorrida e de lugares disponibilizados de 6% em 2024 face ao ano anterior. Contudo, este incremento não acompanhou o aumento médio de passageiros, que foi superior a 14% durante o mesmo período. Se o aumento das taxas de ocupação contribuiu para a eficiência económica do serviço, é importante acautelar problemas de sobrelotação, sobretudo em períodos de ponta, de forma a evitar a deterioração do serviço.

A melhoria da qualidade do serviço é um fator determinante para o aumento da procura de transportes públicos, sendo que ela é mais sensível a melhorias no serviço do que a reduções de preço.¹⁷ Ou seja, os fatores tradicionais da escolha de transporte (pontualidade, frequência, duração da viagem, conectividade) pesam frequentemente mais do que o preço na

decisão de mudar de outros modos de transporte para o transporte público. Por outro lado, a gratuidade pode concentrar os recursos que deste modo não são direcionados para renovação da frota ou melhoria da rede de transportes públicos. Porém, o caso de Cascais demonstra que é possível conciliar um programa de gratuidade total e de investimento nos transportes públicos, sem agravar os défices, por reafecção das taxas ligadas ao uso do automóvel como impostos de circulação ou receitas de parques de estacionamento.

O Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP) é o principal instrumento de apoio às iniciativas regionais e locais de redução do preço dos transportes e melhoria da qualidade de serviço.¹⁸ Este programa é financiado por fundos provenientes de receita das taxas sobre as emissões de CO₂ (410 milhões de euros em 2024 e 440 milhões de euros em 2025¹⁹). Esta medida tem sido fundamental para assegurar a continuidade da redução tarifária para os grupos etários mais jovens e seniores a nível nacional, bem como para impulsionar iniciativas de gratuidade – geralmente parcial – promovidas pelas comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, que, por delegação dos municípios, gerem os sistemas tarifários e a oferta de transportes a nível regional.²⁰ Porém, a distribuição das verbas é altamente desigual. Com 28% da população nacional, a AML recebe 53% das verbas do Incentiva+TP; a AMP, com 17% da população, recebe 15%; e a CIM do Tâmega e Sousa, com o PIB *per capita* mais baixo do país e 4% da população, recebe apenas 3%.²¹ Em suma, os exemplos demonstram que o transporte público gratuito pode ser uma medida eficaz para enfrentar os problemas de congestionamento, precariedade social e poluição nas cidades. O seu efeito tende a ser tanto maior quanto mais for continuado no tempo e acompanhado por melhorias na qualidade do serviço e medidas complementares de restrição de tráfego.

O exemplo de Cascais mostra que é possível conciliar qualidade de serviço e equilíbrio financeiro – mesmo num regime de gratuidade total – canalizando receitas provenientes de taxas e impostos sobre o uso do automóvel. No entanto, os casos analisados mostram que a escassez de oferta e a distribuição desigual das verbas podem acentuar disparidades sociais e regionais. É, por isso, fundamental colocar o transporte público no centro das políticas de mobilidade, planejar melhor os sistemas de transporte e ajustar os critérios de atribuição dos fundos, promovendo maior eficácia e equidade.²² ▶

Lisboa iniciou em 2022 a adoção de políticas de gratuidade dos transportes dirigidas a pessoas com mais de 65 anos e a crianças até aos 12 anos, numa primeira fase que seria alargada a estudantes até aos 23 anos

¹² Cats, O. et al. (2017). "The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn", *Transportation*, 44 (5), 1083-1104

¹³ VIGS (2019). *Le nouveau réseau de transport gratuit à Dunkerque*

¹⁴ Cats, O., Susilo, Y. O., & Reimal, T. (2017). The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn. *Transportation*, 44 (5), 1083-1104.

Ortega, M. F. G., & Link, H. (2025). Mode choice inertia and shock: Three months of almost fare-free public transport in Germany. *Economics of Transportation* (41), 100382

¹⁵ Relatório Anual relativo ao Serviço Público de Transporte de Passageiros (2020-2023) da Câmara Municipal de Bragança

¹⁶ Câmara Municipal de Lisboa e Transportes Metropolitanos de Lisboa (2019-2025)

¹⁷ Litman T. (2004). Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities. *Journal of Public Transportation* 7 (2), 37-58

¹⁸ Decreto-Lei n.º 21/2024, o qual se consubstancia na fusão e aprofundamento dos anteriores Programas de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) e de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransp) iniciados em 2019 e 2020, respectivamente

¹⁹ Portaria n.º 72-A/2025/1, de 28 de fevereiro, dos Ministérios das Finanças, Infraestruturas e Habitação e Ambiente e Energia

²⁰ Sobre tudo após 2015, através da publicação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. Lei n.º 52/2015, de 9 de junho

²¹ Anexo I do DL 21/2024 e Censos 2021, INE

²² Os autores agradecem à Cascais Próxima e à TML a colaboração e disponibilização de dados durante a investigação em que se baseou este artigo



AMBIENTE

João Almeida Filipe

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

A cogestão das áreas protegidas: garantir a conservação da natureza

Em Portugal, a defesa da natureza e a preservação dos recursos naturais está consagrada na Constituição como uma tarefa fundamental do Estado. No domínio específico do ambiente e da qualidade de vida está, também, expressamente determinado na Constituição o dever de o Estado criar reservas e parques naturais como modo de garantir a conservação da natureza, promover o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações.¹

O desenvolvimento sustentável da Natureza

É sob este referencial que se tem vindo a desenvolver a Rede Nacional de Áreas Protegidas cujas regras se estabilizaram com aprovação do regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (RJCNB) em 2008². Este regime reconhece que a conservação da natureza e da biodiversidade também constitui um motor de desenvolvimento local e regional, o qual deve ser assegurado com o envolvimento e participação de toda a sociedade, numa lógica de benefício comum. No entanto, o RJCNB reserva as competências e responsabilidades sobre as áreas protegidas de âmbito nacional à tutela central do Estado. Esta tutela é presentemente assegurada por via do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), priorizando uma abordagem “conservacionista”, isto é, de garantia da manutenção ou recuperação para um estado favorável de conservação das espécies, *habitats*, ecossistemas e geossítios³. Ao mesmo tempo, prevê a prerrogativa da participação das associações de municípios e dos municípios na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, bem como a possibilidade de contratualização, com

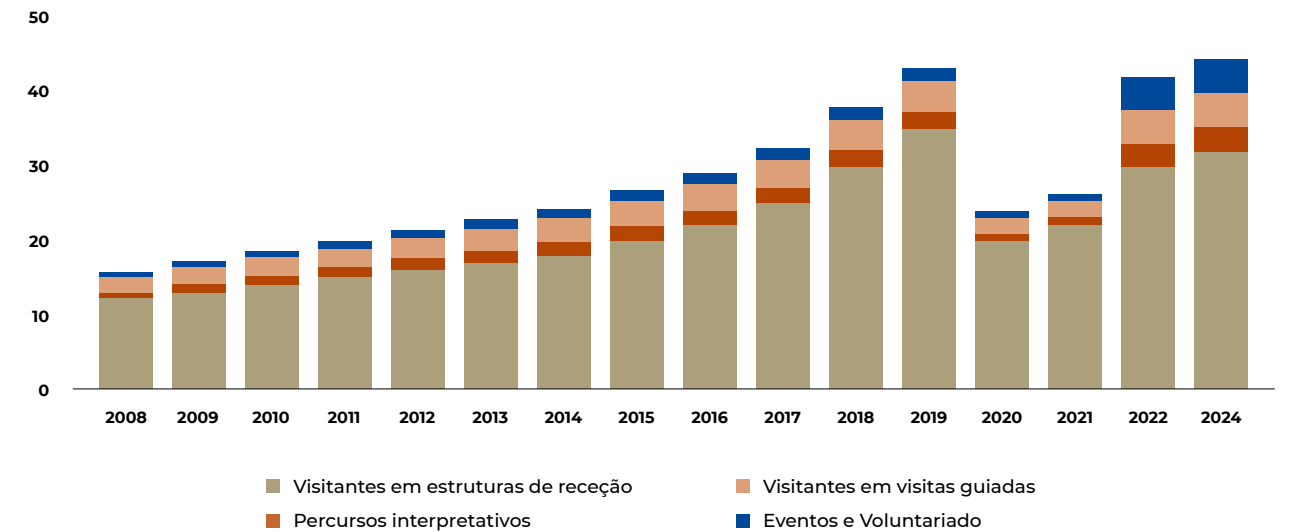
entidades públicas ou privadas, das tarefas de gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, tanto mais que a sua classificação pode abranger quaisquer imóveis de propriedade pública ou privada. Apesar disto, a regra que se tem verificado é a de modelo de gestão centralizado e conservacionista protagonizado pelo ICNF. Este modelo de gestão tem vindo a ser assegurado, sobretudo, através da adoção de programas especiais com incidência territorial que determinam as áreas de proteção total, parcial ou complementar e, em função destas, quais as ações permitidas, condicionadas ou de todo proibidas – incluindo zonas *non aedificandi*.⁴ Exceção à regra será o caso do Parque Natural do Tejo Internacional no qual se encetou um projeto-piloto de gestão partilhada, através de um protocolo de colaboração celebrado em 2017, envolvendo os vários municípios abrangidos pela área protegida, uma organização não-governamental ambiental (a QUERCUS), o Instituto Politécnico de Castelo Branco, a Associação Empresarial da Beira Baixa e o ICNF, com o apoio financeiro do Fundo Ambiental. O propósito deste piloto era o de que “) que, a partir dos ensinamentos obtidos (...) e uma vez feitos os correspondentes ajustamentos, [este modelo] possa vir a ser introduzido nas demais Áreas Protegidas de âmbito nacional.»⁵

Hoje, mais de 3/5 das Áreas Protegidas são de âmbito nacional. No espaço de pouco mais de 50 anos,

No espaço de pouco mais de 50 anos, de 1971 até aos dias de hoje, foram criadas 51 áreas tidas como protegidas no território continental português

Evolução de visitantes por tipo de participação (n.º, milhares)

Fonte: ICNF



de 1971 até aos dias de hoje, foram criadas 51 áreas tidas como protegidas no território continental português⁶, de entre as quais 32 são consideradas de âmbito nacional, repartindo-se as restantes 19 por um âmbito regional ou local ou de âmbito privado. No seu conjunto ocupam cerca de 8% do território, num total que ascende a 799 000 hectares⁷, em grande parte em zonas do país mais vulneráveis e de baixa densidade. De entre as áreas protegidas de âmbito nacional, conta-se apenas um parque nacional (Peneda-Gerês), a que acrescem 13 parques naturais, nove reservas naturais, duas paisagens protegidas e sete monumentos naturais.

Associado ao crescimento do número de áreas protegidas de âmbito nacional, verifica-se um correlativo aumento na sua visitação, tendo-se retomado nos últimos anos a tendência ascendente que tinha culminado em cerca de meio milhão de visitantes em 2019 e que apenas foi interrompida no período de restrições à livre circulação de pessoas, no contexto da pandemia Covid 19. Só entre os anos de 2020 e 2023, a retoma do número de visitantes registou uma subida de 179 059 para 397 092 (mais 126%). (figura 1)

Se, por um lado, este expressivo crescimento de visitantes nas áreas protegidas pode representar uma importante oportunidade para o desenvolvimento socioeconómico local, onde são sentidos com maior intensidade os efeitos negativos da interioridade e

consequente abandono das terras, por outro, ele comporta, também, uma acentuada pressão sobre a manutenção dos valores naturais essenciais à distinção destas áreas a nível nacional e à própria atratividade e desenvolvimento do turismo de natureza. A problemática coloca-se por o tradicional modelo de gestão centralizado ser especialmente vocacionado para garantir que as espécies e *habitats* se mantêm no melhor estado de conservação possível, revelando-se pouco adequado para lidar com questões mais relacionadas com a fruição pública ou a melhor exploração económica desses espaços em benefício dos agentes e territórios locais numa ótica de desenvolvimento sustentável. ▀

¹ É o que resulta da alínea e) do artigo 9.º e das alíneas c), d) e e) do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua redação atual

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua redação atual

³ Conforme o disposto no artigo 6.º do RJCNB

⁴ Os programas especiais de áreas protegidas são objeto de publicação no Diário da República e o seu conjunto pode ser consultado em <https://bit.ly/46mYpf4>

⁵ Excerto do texto preambular do Despacho n.º 4237/2018, de 18 de abril, do Ministro da Ambiente, publicado no Diário da República n.º 81/2018, Série II, de 2018-04-26

⁶ Não se consideram as áreas protegidas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira

⁷ Agência Portuguesa do Ambiente (2024). *Relatório do Estado do Ambiente 2024*. Retirado de <https://bit.ly/3VefWAO>

O modelo de cogestão de áreas protegidas de âmbito nacional

Uma intervenção numa área protegida carece da participação ou, da concordância de autarcas, proprietários e outros titulares de diferentes interesses, não necessariamente convergentes

Da conservação à valorização das áreas protegidas

O modelo de cogestão de áreas protegidas resulta de uma iniciativa legislativa relativamente recente¹ com vista a superar um quadro persistente e desfavorável na gestão sustentável dos valores naturais de interesse nacional em prol das comunidades e territórios locais abrangidos. Deve ter-se em conta que a conservação e valorização das 32 áreas protegidas de âmbito nacional no território continental se confronta com o facto de grande parte dessas áreas abrangerem mais do que um município e integrarem vários terrenos de propriedade privada, muitas vezes caracterizados por um alto nível de fragmentação².

Estas circunstâncias acarretam, entre outras, as seguintes limitações a uma adequada gestão territorial dos valores naturais: em primeiro lugar, qualquer medida que se pretenda adotar no sentido de intervir globalmente uma área protegida carece da participação ou, pelo menos, da concordância de diversos autarcas, proprietários e outros titulares de distintos interesses nos territórios abrangidos, não necessariamente convergentes entre si ou com o interesse público nacional de conservação e valorização da natureza; depois, a fragmentação da propriedade rústica não permite uma escala territorial suficiente para uma intervenção economicamente sustentável, conduzindo a um progressivo desinteresse e falta de manutenção dos terrenos não rentáveis; por fim, a ausência de políticas ativas e o progressivo abandono do território propicia um aumento do risco de incêndios rurais, com todos os efeitos negativos associados para as espécies e *habitats* que se pretendem salvaguardar com a classificação das áreas protegidas. De salientar que, só no ano de 2022, arderam perto de 28.000 hectares nestas áreas³.

A atuação a nível de governo central tem assegurado uma relativa eficácia na gestão territorial das áreas protegidas com sustento na adoção de instrumentos de “vinculação negativa”, proibições, restrições ou

servidões de utilidade pública. Ou seja, a intervenção da Administração Central opera primordialmente, e enquanto entidade reguladora, por via de um conjunto de normas legais que impõem uma conduta de *non facere*: não circular ou pernoitar em determinadas zonas, não foguear, não edificar, não plantar nem revolver terras, não usar veículos motorizados, não mergulhar, não atuar sem autorização prévia, etc. Estas regras, ainda que importantes para a manutenção da biodiversidade, quando desacompanhados de incentivos, mecanismos de participação e medidas de apoio, redundam apenas num acréscimo de ónus e restrições aos já existentes nesses territórios, os quais, as mais das vezes, coincidem com territórios considerados de baixa densidade ou mais vulneráveis aos riscos naturais, como o risco de incêndio rural.⁴ Tais condicionalismos são, assim, duplamente penalizadores das pessoas que aí persistem, potenciando o abandono das terras e comprometendo a própria conservação e valorização pretendida do capital natural existente, o qual depende também da presença e mão humanas.

Portanto, a gestão dos parques e reservas naturais, paisagens e monumentos naturais de âmbito nacional, embora da responsabilidade do Estado, dado o seu interesse público coletivo supramunicipal ou suprarregional, recomenda a adoção de modelos de gestão colaborativos que permitam conciliar os interesses privados e o interesse público em presença e alavancar os recursos financeiros e técnicos dos vários agentes interessados, além do ICNF, para materializar ações necessárias à revitalização económica local e à utilização sustentável do capital natural.

Neste mesmo sentido, já a Estratégia para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030⁵ preconizava a partilha dos benefícios gerados pelos recursos naturais e a participação na sua salvaguarda, “assumindo a mais-valia de uma política de proximidade, bem como (...) uma abordagem integrada, convergente e colaborativa (...)” sinalizando que a gestão particular de cada área protegida tem especificidades próprias decorrentes dos seus valores naturais, mas também socioculturais e económicos, para as quais as entidades que estão no território detêm uma capacidade de mobilização e interação que a proximidade e conhecimento do território lhes confere. Donde, os municípios são parceiros essenciais numa lógica de gestão de proximidade e dinamização das valências socioculturais e económicas que concorram para a valorização das áreas protegidas e permitam a geração de receitas para autofinanciar a sua gestão.⁶

Assim, o modelo de cogestão constitui o contributo da área setorial do ambiente, no domínio específico da conservação da natureza, para a política de descentralização promovida no âmbito do XXI Governo Constitucional,

A intervenção da Administração Central nas áreas protegidas opera primordialmente por via de um conjunto de normas legais que impõem proibições diversas

¹ O modelo de cogestão de áreas protegidas foi aprovado em 2019, pelo Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto.
² GTPR (2022). *Relatório da 1.ª Fase – Diagnóstico*, pp. 24–25. Retirado de <https://bit.ly/3leBOZN>
³ Sobre os incêndios em áreas protegidas consultar Portal do Estado do Ambiente (2024). *Incêndios Rurais*. Retirado de <https://bit.ly/3li7xxy>

⁴ Consulta à Portaria n.º 301/2020, de 24 de dezembro, que aprova a delimitação dos territórios vulneráveis e o seu cotejo com as freguesias abrangidas pelas áreas protegidas de âmbito nacional disponível em <https://www.icnf.pt/api/file/doc/dd34b9d7b21a07d5>
⁵ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio
⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2021, de 22 de março e a Portaria n.º 247/2025/2, de 4 de abril

Os municípios são parceiros essenciais para a valorização das áreas protegidas e para a geração de receitas que permitam autofinanciar a sua gestão

enquadrando e reforçando a participação dos municípios na gestão de áreas protegidas de âmbito nacional para um desenvolvimento sustentável do território.

Planeamento local, valorização nacional

O diploma que institui o modelo de cogestão clarifica como seu propósito “imprimir uma dinâmica de gestão de proximidade, em que diferentes entidades colocam ao serviço da área protegida o que de melhor têm para oferecer no quadro das suas competências e atribuições, pondo em prática uma gestão participativa, colaborativa e articulada em cada área”. Consequentemente, indica como seus objetivos: a) criar uma dinâmica partilhada de valorização da área protegida com especial incidência nos domínios da promoção, sensibilização e comunicação; b) estabelecer procedimentos concertados entre as entidades públicas territorialmente competentes para um melhor desempenho na salvaguarda dos valores naturais e resposta às solicitações atuais da sociedade; c) gerar uma relação de maior proximidade aos cidadãos e às entidades relevantes para a promoção do desenvolvimento sustentável da área protegida.

Não define, porém, o que se deve entender por “cogestão de áreas protegidas”. Atendendo ao seu articulado, e numa tentativa de formulação algo simplista, pode dizer-se que consiste na gestão partilhada de uma área protegida de âmbito nacional através da instituição de um novo órgão colegial, constituído por diferentes níveis de governação e agentes territoriais relevantes, bem como do respetivo processo decisório para a determinação e concretização dos projetos e investimentos a realizar nos domínios da promoção, sensibilização e comunicação.⁷ Ou seja, com a cogestão, e em contraponto à noção de “conservação ativa” dos *habitats* e espécies promovida pelo Estado, a definição da política de “valorização ativa” da área protegida passa a ser gizada ao nível local e numa perspetiva destes territórios como ativos estratégicos através da exploração sustentável dos valores naturais que os distinguem.

Nestes termos, dois passos são fundamentais para dar efetividade à adoção deste “novo” modelo de governança territorial. Em primeiro lugar, a constituição da Comissão de Cogestão para cada área protegida, órgão colegial de administração e gestão liderada por um dos presidentes de câmara dos municípios abrangidos⁸. De seguida, deve ser assegurada a aprovação pela Comissão de Cogestão do respetivo Plano de Cogestão da área protegida, no qual se determina, entre outras medidas, as atividades a executar que potenciem o turismo e o desporto de natureza, que construam acessibilidades e criem

rotas e percursos de mobilidade suave, que promovam os bens produzidos com recursos endógenos, que assegurem a devida informação pública sobre os valores e recursos naturais presentes, ou que visem a internacionalização do território. O plano de cogestão integra, deste modo, o consenso alcançado pela Comissão de Cogestão em relação às prioridades, medidas e fontes de financiamento a alocar para o desenvolvimento sustentável do território integrante da área protegida.

A adoção do modelo de cogestão regista presentemente uma razoável adesão, estando já presente em 25 das 32 áreas protegidas de âmbito nacional, com o envolvimento de 63 de entre 73 municípios abrangidos e com a participação de 101 entidades nas comissões de cogestão, entre as quais oito organizações não-governamentais de ambiente ou equiparadas. Para as áreas protegidas participantes, terão sido também já elaborados 19 dos 25 planos de cogestão com o diagnóstico de constrangimentos e oportunidades, a identificação de eixos estratégicos e medidas para a promoção, divulgação, e qualificação destes territórios, prevendo os investimentos necessários.⁹ Dando continuidade ao patrocínio que o Fundo Ambiental tem vindo a garantir desde 2021, o Governo reservou mais 3 milhões de euros para a concretização, no ano de 2025, desses investimentos, agora enquadrados no Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028.¹⁰

Tendo presente este panorama, podemos afirmar que as áreas protegidas são cada vez mais consideradas como uma âncora de desenvolvimento socioeconómico, por via, por exemplo, do investimento da bioeconomia e do crescimento do turismo de natureza.

De realçar, por fim, que o modelo de cogestão nas áreas protegidas, além de ter a virtude de poder potenciar o desenvolvimento económico-social local, poderá também contribuir de maneira significativa para o cumprimento de metas a nível nacional. Refira-se, por exemplo, o contributo para as metas no âmbito da proteção da biodiversidade e do restauro ecológico, em especial tendo em conta a aprovação na UE, da Lei do Restauro da Natureza¹¹ ou no âmbito da promoção de uma maior resiliência ao risco de incêndio, tendo presente as metas fixadas no Programa Nacional de Ação 2030 do Sistema Integrado de Gestão de Fogos Rurais.¹²

Do sucesso do modelo de cogestão de áreas protegidas muito dependerá da liderança política autárquica que se vier a verificar e da gestão local entre os parceiros territorialmente relevantes. O bom resultado que alcançar extravasará, seguramente, o âmbito estritamente local, podendo ser um contributo significativo ao nível nacional, quer em termos de indicadores económicos, quer em termos de cumprimento de metas para a melhoria da biodiversidade e para a resiliência do território face a riscos naturais. ▶

⁷ Vd. n.º 2 do art.º 1.º, n.º 1 do art.º 4.º e n.º 1 do art.º 5., todos do Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21.8, na sua redação atual

⁸ Integram a Comissão de Cogestão, nos termos do n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21.8, na sua redação atual

⁹ Acompanham-se os dados publicados em sede do Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028, aprovado pela Portaria n.º 247/2025/2, de 4 de abril, disponível em <https://www.icnf.pt/api/file/doc/dd34b9d7b21a07d5>

¹⁰ Este Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028, aprovado pela Portaria n.º 247/2025/2 de 4 de abril, visa dar continuidade ao financiamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2021, de 22 de março

¹¹ Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024, estabelece que os Estados-Membros devem restaurar pelo menos 30 % dos habitats em mau estado até 2030, 60 % até 2040 e 90 % até 2050. Ainda que Portugal já tenha reconhecido que estão reunidas as condições para cumprir a meta de proteção legal de, pelo menos, 30 % da superfície terrestre continental (Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2023, de 26 de dezembro), organizações não-governamentais do ambiente têm alertado que não é seguro que essa listagem seja aceite tal qual sem uma demonstração de medidas efetivas adotadas pelo país para a manutenção e restauro em todas essas áreas protegidas

¹² SGIFR (2021). *Programa Nacional de Ação*. Retirado de <https://www.sgifr.gov.pt/programa-nacional-de-acao>

AGRICULTURA

Miguel Freitas
Universidade do Algarve



Agricultura biológica: forte crescimento à boleia da PAC

A área de agricultura biológica em Portugal quase triplicou em 4 anos, sendo, em 2023, da ordem dos 860.000 ha, o que reflete a extraordinária adesão a este modo de produção por parte dos agricultores portugueses. Para que se perceba a dimensão deste salto qualitativo, a agricultura biológica passou, entre 2021 e 2023, de 8,6% para 21,7% da Superfície Agrícola Utilizada em Portugal. Isto coloca o país na quarta posição ao nível da UE neste indicador, depois da Áustria, da Estónia e da Suécia ^{1/2}.

As políticas públicas nacionais em matéria de agricultura são extremamente condicionadas pelas orientações e financiamento, praticamente único, da Política Agrícola Comum (PAC). Ora, a PAC evoluiu de uma perspetiva marcadamente agrícola — intervenções no mercado, consolidação da rede de segurança de rendimento dos agricultores, renovação geracional e investimento estrutural — para uma abordagem mais agrorural — apoios à promoção da agricultura-ambiente-clima, de sistemas alimentares sustentáveis e de diversificação de atividades em meio rural.

Com as orientações do Pacto Ecológico Europeu reforçaram-se os domínios ambientais da PAC. No âmbito dos sistemas alimentares sustentáveis, a grande aposta é a agricultura biológica, traçando-se uma meta, embora não vinculativa, de submeter 25% das terras agrícolas europeias ao modo de produção biológico até 2030³.

Reconhece-se, assim, a agricultura biológica como a alternativa mais sustentável, de acordo com princípios

e regras de controlo e certificação estabelecidas na legislação europeia, contribuindo para a redução da aplicação de produtos químicos e para a provisão de serviços de ecossistemas, nomeadamente, a preservação da biodiversidade, da geodiversidade (a funcionalidade e saúde dos solos, o uso, retenção e qualidade da água), favorecendo a resiliência climática.

A agricultura biológica passou, entre 2021 e 2023, de 8,6% para 21,7% da Superfície Agrícola Utilizada em Portugal. Isto coloca o país na quarta posição ao nível da UE neste indicador

É nessa perspetiva de transição para uma agricultura mais sustentável, de remuneração de bens públicos, que a PAC paga aos produtores biológicos, centrando-se nos seus contributos ambientais e climáticos, sem qualquer obrigação de comercialização de alimentos biológicos.

A Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica⁴ comporta cinco objetivos específicos: 1) *fomentar*

a expansão, 2) *aumentar a oferta*, 3) *desenvolver a procura*; 4) *promover o conhecimento* e 5) *dinamizar a inovação empresarial*. Para além disso, foi criado o Observatório Nacional da Produção Biológica⁵.

A tónica está no incremento de superfície, debaixo do “chapéu” da PAC, havendo uma resposta muito sensível ao estímulo da política pública. Uma análise fina dos números mostra que, da área certificada como modo de produção biológico, 73% recebe ajudas da PAC⁶.

O Alentejo concentra grande parte das ajudas deste regime no continente, representando 1/3 dos beneficiários da medida de apoio à agricultura biológica e 70% da área. No Centro, figuram 21% dos beneficiários e 16% da área e, na Região Norte, 43% das candidaturas e 11% da área. Algarve e Área Metropolitana de Lisboa representam, em conjunto, 3% dos agricultores e da área candidata.

A medida de agricultura biológica é assumida pelos agricultores como um suplemento ao seu rendimento. Tem sido encarada como instrumento de política para apoiar sistemas de sequeiro, em zonas desfavorecidas do interior do país. A figura 1 retrata esta geografia de produção, com concentração na faixa entre Beira Baixa e Alentejo Central, tendência que percorre todas as subregiões do interior.

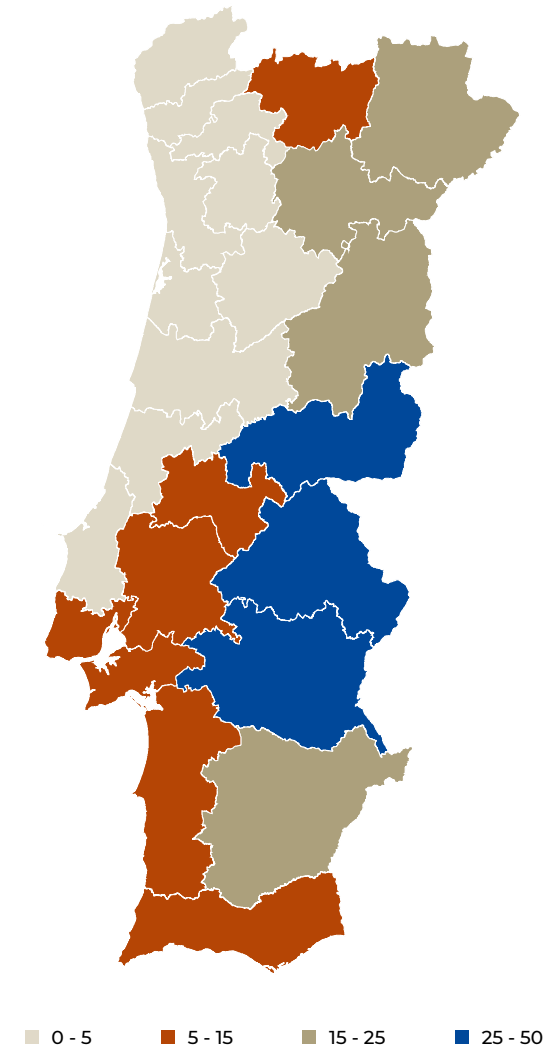
A alteração do regime de compromisso a que estão obrigados os agricultores, de plurianual para anual, permitiu reduzir riscos de incumprimento e aumentar a adesão. Além disso, os prados permanentes deixam de ser elegíveis para a produção integrada. Logo, os produtores pecuários viram-se para a Agricultura Biológica.

Ora os prados, pastagens e forragens representam 68% da área de agricultura biológica, dirigida, portanto, para a produção animal, concentrando-se no Alentejo e Centro interior. Seguem-se duas outras culturas, em que o Norte interior e o Alentejo têm enorme vocação: o olival e os frutos de casca rija (amendoeiras, nogueiras, pinheiro manso), que representam 10% cada. As fruteiras, a vinha e as horticolas, em conjunto, representam apenas 4%.

Neste cenário de expansão da Agricultura Biológica em Portugal persistem dois desafios: 1) *impulsionar toda a cadeia de valor e fazer chegar os produtos biológicos aos consumidores*; 2) *consolidar a estratégia nacional a partir da integração de políticas públicas, dentro e fora da PAC*. ▶

Agricultura Biológica na superfície agrícola utilizada (NUT III, %, 2025)

Fonte: DGADR - Observatório Nacional de Agricultura Biológica



- ¹ DGADR (2025). Observatório Nacional de Agricultura Biológica
- ² Tribunal de Contas Europeu. (2024). *Relatório Especial 19/2024: Agricultura Biológica na UE – lacunas e incoerências comprometem o êxito da política*. Retirado de <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?ref=sr-2024-19>
- ³ Comissão Europeia. (2020). *Estratégia do Prado ao Prato*. Retirado de <https://bit.ly/4geF83E>; Comissão Europeia. (2020). *Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2030*. Retirado de <https://bit.ly/4nlWXjF>
- ⁴ DGADR (2017). *Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e Plano de Ação*. Retirado de <https://bit.ly/4mcZdsC>
- ⁵ Resolução de Conselho de Ministros 110/2017
- ⁶ IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, 2024

Bio-regiões: a eco territorialização das políticas públicas

O conceito de Bio-regiões procura compatibilizar a preservação das paisagens alimentares com modelos de produção e alimentação sustentável

Num tempo em que somos confrontados com tremendos desafios ambientais e demográficos, num mundo que se expande em megacidades e se esvazia em tantos territórios devolutos, com transformações radicais decorrentes de processos sucessivos de disrupção tecnológica, que trazem oportunidades fantásticas mas aceleram riscos de fratura e novas exclusões, um mundo carregado de contradições, em que crescem, simultaneamente, os fenómenos da pobreza, da fome e da obesidade, nesse espaço cada vez mais globalizado e complexo, o local ganha cada vez maior significado.

A construção social do local é essencial para dar expressão a um programa de desenvolvimento territorial integrado, inteligente e sustentável. Nesse processo é imperativa a referência dos elementos identitários, a interiorização coletiva dos valores a preservar, a gestão participativa e a consensualização sobre os modelos de produção. E isto expressa-se em territórios concretos, pertinentes e relevantes.

Os territórios relevantes têm sido classificados ou reconhecidos como excecionais, quer por instituições como a UNESCO (Geoparques, Reservas da Biosfera...), quer pela FAO (Património Agrícola e Paisagens relevantes a nível mundial), quer a nível nacional com os Planos Zonais Agroambientais. Neste contexto, desenvolve-se um novo conceito que procura compatibilizar a preservação das paisagens alimentares com modelos de produção e alimentação sustentável – as Bio-regiões.

O conceito de Bio-regiões, em desenvolvimento, pretende incentivar territórios relevantes a passar da lógica de manutenção à lógica de transformação, da lógica da plataforma local à lógica das redes globais, introduzindo um novo racional técnico extensivo a todas as atividades económicas e criando novas ligações aos mercados. A capacitação faz-se com investimento e políticas públicas dirigidas aos objetivos, discutidas, concertadas e interiorizadas pelas comunidades.

A implementação do projeto Bio-região requer, desde logo, uma estratégia integrada de desenvolvimento dos territórios rurais, a partir da construção de pactos locais para promoção de sistemas alimentares territoriais sustentáveis, com envolvimento de diversos atores – agricultores, consumidores, empresas, associações e administrações públicas, bem como de instituições de formação e investigação – em torno dos modos de produção biológico e agroecológico^{1/2}.

A Comissão Europeia definiu um Plano de Ação para o Desenvolvimento da Produção Biológica até 2030³, em sintonia com o Pacto Ecológico

Europeu e as estratégias europeias do Prado ao Prato e da Biodiversidade. Nesse Plano de Ação incentiva os Estados-Membros a apoiarem a implementação de Bio-regiões.

Existem atualmente 1500 bioterritórios nos cinco continentes, registados na *Global Alliance for Organic Districts*⁴. Na Europa, existem cerca de duas centenas de Bio-regiões inscritas na Rede Internacional das Bio-regiões⁵, incluindo nove territórios portugueses que incluem 41 municípios: Idanha-a-Nova, São Pedro do Sul, Margem Esquerda do Guadiana, Triângulo dos Açores (Faial, Pico e S. Jorge), Alto Tâmega e Barroso, Lagos do Sabor (Bragança), Lusitânia (Pinhal Interior Sul), Ourém-Fátima e Tâmega e Sousa

Em Portugal, as Bio-regiões têm um enorme impacto na agricultura biológica, representando 21% da área total de produção, 30% do número de candidaturas aos apoios à superfície e 22% do total de animais apoiados neste regime, o que é notável para um movimento que tem pouco mais de 7 anos. Nas Bio-regiões a meta europeia já foi ultrapassada – 26% da superfície agrícola utilizada (SAU). Não restam dúvidas: a criação desta marca territorial foi um estímulo ao alastramento da agricultura biológica.

Idanha-a-Nova: referencial estratégico das Bio-regiões

Idanha-a-Nova assumiu um referencial estratégico exigente ao ser o primeiro aderente ao movimento das Bio-regiões em Portugal. Com uma visão orientada para a criação de valor e qualidade de vida, a partir do património natural e histórico-cultural, assume a sua identidade rural assente numa economia verde e sustentável e numa comunidade diversa, criativa e inclusiva, que tornam este Município atrativo para viver, trabalhar, investir e visitar. Na defesa dos princípios “Uma Saúde um Planeta” e “Somos o que Comemos”, fomenta sistemas de produção e consumo sustentáveis, promovendo a saúde humana, dos solos, do bom uso e qualidade da água, da energia, da paisagem, preservando os ecossistemas. As atividades económica são, assim, perspetivadas numa lógica de *cluster* territorial.

Em 2023, o concelho totalizava 48500 ha de agricultura biológica, sendo a Bio-região com maior impacto na SAU (55%), estando numa fase madura do desenvolvimento da sua estratégia territorial, com múltiplas iniciativas a decorrer, tendo uma produção assente no olival, frutas e hortícolas, sementes e produção animal.

A implementação de Bio-regiões requer estratégias integradas de desenvolvimento dos territórios rurais, a partir da construção de pactos locais para promoção de sistemas alimentares territoriais sustentáveis, com envolvimento de diversos atores

- ¹ Cuoco E., Basile S. (2014). *BIO-DISTRICTS to boost organic production*. Italy.
- ² Costa, C. et al (2022). *Manual das Bio-regiões, uma estratégia integrada de desenvolvimento dos territórios rurais*. Lisboa: Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.
- ³ Comissão Europeia (2022). Parecer do Comité das Regiões Europeu – Plano de ação da UE para a agricultura biológica. Retirado de <https://bit.ly/45Zcqk7>.
- ⁴ <https://gaod.online/>
- ⁵ I.N.N.E.R. (<https://www.ecoregion.info/>)

Existem atualmente 1500 bioterritórios nos cinco continentes. Na Europa, existem cerca de duas centenas de Bio-regiões inscritas na Rede Internacional das Bio-regiões, incluindo nove territórios portugueses que incluem 41 municípios

Um dos objetivos do Município, no âmbito da Educação Ambiental, foi a criação de Cantinas e Hortas Biológicas. Coordenando o fornecimento de produtos e desenvolvendo ações de sensibilização junto da comunidade escolar, as Cantinas Biológicas estão certificadas pela Certiplanet, garantindo menus com um mínimo de 70% dos produtos biológicos para a alimentação escolar.

No domínio da atração de empresas, além da Área de Acolhimento Empresarial de Base Rural *Green Valley Food Lab*, onde instalou um banco de terras (700 ha) para produção biológica, o Município disponibiliza o Centro Empresarial de Idanha-a-Nova, o Centro Empresarial de Penha Garcia, a Central Hortofrutícola do Ladoeiro e a Incubadora de Indústrias Criativas em Idanha-a-Velha.

Na vertente de empreendedorismo e inovação de base tecnológica concretizou-se o programa *i-Danha Food Lab* (espaço de debate e co-criação que atrai técnicos especialistas em agricultura e alimentação sustentável, desde 2016) e fixou neste concelho em 2019 o laboratório colaborativo *Food4Sustainability* (F4S), hoje com 40 investigadores, dos quais um terço são doutorados.

A transição digital é uma dimensão importante desta estratégia territorial, com destaque para a instalação de um Polo Europeu de Inovação Digital para o setor agroalimentar, liderado pela F4S, e o desenvolvimento do Biobairro, o Bairro Comercial Digital de Idanha-a-Nova, plataforma de Marketplace e outros meios tecnológicos e digitais, para comercialização de produtos biológicos.

Com o apoio da F4S está agora a ser criado o *Idanha Rural Food Park*, um hub de inovação rural inteligente, onde serão instaladas infraestruturas de suporte à transformação de produtos de pequena escala (matadouro, sala de desmancha, charcutaria de caça, central fruteira...), abrindo a projetos de economia circular para gerar valor de base local e trabalhar circuitos de proximidade.

Roteiro para a consolidação das Bio-regiões

O Manual das Bio-regiões propõe um processo normalizado de decisões em cascata para que se possa apresentar uma proposta de candidatura de adesão à Rede Internacional de Bio-regiões. É claro que isso não esgota o processo e tem-se vindo a discutir a melhor forma de consolidar o conceito, dando respostas às especificidades de cada território, mas assumindo um “caderno de encargos” exigente para a sua certificação.

Há quatro elementos metodológicos essenciais para um roteiro para as Bio-regiões: 1) conhecer as marcas distintivas dos territórios a circunscrever; 2) ensaiar indicadores de resultado (produção biológica, agroambientais e eco-regimes; sistemas alimentares singulares; cabaz bio e cantinas verdes; raças autóctones e conservação de variedades regionais; organização da produção...); 3) definir linhas de orientação e instrumentos de suporte para uma Agenda Temática Local; e 4) construir uma matriz de transição, com indicadores-chave e metas a atingir, com propostas de projetos e modelo de monitorização e avaliação de resultados, devendo-se incluir a análise de incidência e impacto das medidas de política pública e o inquérito às fileiras alimentares e aos consumidores locais.

Este processo de consolidação passa por uma perspetiva integrada e dirigida de políticas públicas. O Programa Estratégico da PAC previa duas possibilidades não exploradas: Programas Setoriais ou Abordagens Territoriais Integradas (foi assumida, por exemplo, uma para o sistema agro-silvo-pastoril do Barroso, incluída na iniciativa SIPAM - Sistemas Importantes do Património Agrícola Mundial). Não havendo abertura para se rever as decisões — o processo de negociação está fechado e o Governo, em quatro reprogramações, nunca alterou nada da arquitetura do programa, o que demonstra falta de vontade política —, é fundamental lançar medidas específicas em termos de investimento, quer nas explorações agrícolas, quer para a organização dos produtores. Refira-se que o XXV Governo decidiu regressar, a partir de 2025, a um regime de candidaturas plurianuais, o que pode desacelerar a adesão à Agricultura Biológica, já que é de esperar que os agricultores arrisquem menos área de cultivo para não correrem o risco de incumprimento.

A necessidade de integração vai, porém, muito para lá da PAC, sendo essencial que os Programas Regionais, ao nível do Fundo de Coesão, possam reconhecer a sensibilidade destes territórios e articular medidas para lhes dar resposta. Algarve e Alentejo assumiram o apoio às Bio-regiões numa Intervenção Territorial Integrada “Água e Ecossistemas de Paisagem”. No caso das outras regiões, não tendo havido essa opção, podem-se acolher projetos de infraestruturas coletivas, economia circular e inovação tecnológica para estes territórios.

As Bio-regiões criaram uma marca comum para promoção de produtos e territórios, *Portugal Organic*, e pretendem desenvolver, em parceria, Redes de Bio-Restaurantes, Bio-Hotéis, Bio-Lojas e Bio-Mercados, necessitando de programas de apoio articulados entre regiões.

A integração das Direções Regionais de Agricultura e Pescas nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional abre uma oportunidade para a territorialização das políticas e para uma melhor articulação inter-regional. ▀

As Bio-regiões criaram uma marca comum para promoção de produtos e territórios, Portugal Organic, e pretendem desenvolver, em parceria, Redes de Bio-Restaurantes, Bio-Hotéis, Bio-Lojas e Bio-Mercados



atlas — poder local

retrato socioeconómico
e político dos municípios

Descubra o seu Concelho em números



<https://atlaspl.pt>

