



PROPOSTA TEMÁTICA AO 43.º CONGRESSO DO PSD

REFORMAR E TRANSFORMAR PORTUGAL

Descentralização, Desconcentração e Coesão Territorial

Uma Agenda Reformista para Aproximar o Estado dos Cidadãos

REFORMAR E TRANSFORMAR PORTUGAL

Descentralização, Desconcentração e Coesão Territorial

Uma Agenda Reformista para Aproximar o Estado dos Cidadãos

Proposta Temática ao Congresso Nacional do Partido Social Democrata

I. INTRODUÇÃO

«O país está todo entre a Arcada e São Bento.»

Eça de Queirós, Os Maias (1888)

Esta frase de abertura da Introdução não é nova nem original: é um excerto de “Os Maias”, de Eça de Queirós, escrito há mais de cento e trinta anos. E, ainda assim, mantém-se atual. É por isso que o PSD do Porto apresenta esta Proposta Temática ao Congresso Nacional, tendo em vista aprofundar a reflexão sobre este estado de coisas e, consequentemente, mudar o paradigma que permanece inalterado há demasiado tempo.

Ao longo da sua história, o Partido Social Democrata afirmou-se como a principal força reformista da democracia portuguesa. Foi assim na construção do poder local democrático, na afirmação das autonomias regionais insulares, na modernização económica do País e na defesa de uma Administração Pública mais próxima dos cidadãos.

No que respeita à organização territorial do Estado, o PSD tem sido igualmente protagonista de uma reflexão contínua e consequente.

Na primeira década do século XXI, a reflexão incidiu sobretudo sobre a regionalização, entendida como instrumento de correção das assimetrias territoriais e de aprofundamento da democracia.

Na segunda década, o enfoque deslocou-se para a descentralização de competências, procurando aproximar decisões dos cidadãos através do reforço do papel dos municípios.

Mais recentemente, o debate centrou-se em processos sectoriais de transferência de competências, particularmente nas áreas da educação, saúde, ação social e mobilidade.

Todavia, apesar desta evolução conceptual e política, permanece uma realidade incontornável: **Portugal continua a ser um dos países mais centralizados da Europa.**

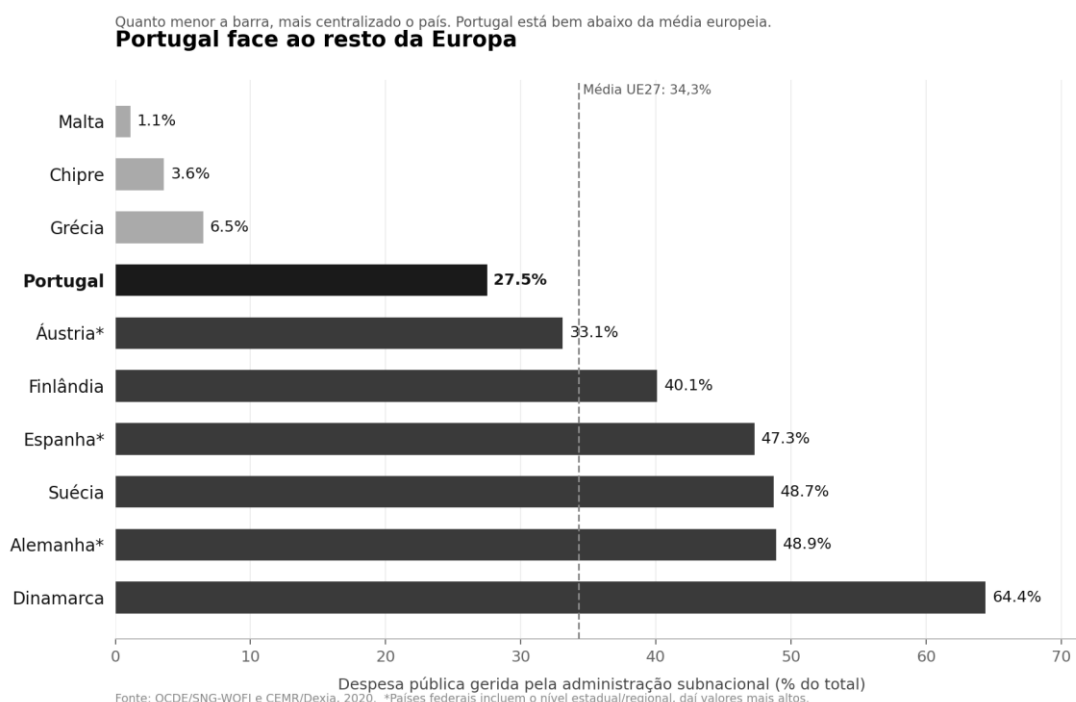


Figura 1 – Portugal face à Europa

Esta circunstância não constitui apenas um problema administrativo. Constitui um obstáculo ao desenvolvimento económico, à coesão territorial, à eficiência dos serviços públicos e à qualidade da própria democracia.

Chegou o momento de Portugal dar um novo passo.

Não se trata de criar mais estruturas. Trata-se de reformar o Estado para que este responda melhor aos cidadãos, às empresas e aos territórios.

O atual Governo assumiu como prioridade a simplificação administrativa e a modernização do Estado. Essa opção merece o apoio do PSD. Contudo, digitalizar procedimentos ou simplificar formulários não basta para resolver um problema estrutural que acompanha Portugal há décadas.

Um Estado excessivamente centralizado continuará a produzir respostas lentas, burocráticas e muitas vezes desajustadas das realidades territoriais.

Reformar o Estado exige, antes de mais, aproximar a decisão dos cidadãos.

Não será com uma arquitetura administrativa concebida para responder aos desafios do século XIX que Portugal conseguirá afirmar-se como um dos países mais competitivos da Europa no século XXI.

II. O CASO PORTUGUÊS

Apesar das sucessivas reformas administrativas realizadas nas últimas décadas, Portugal mantém um modelo excessivamente centralizado.

Atualmente, cerca de 87% da despesa pública continua a ser decidida pela Administração Central.

Nos países mais desenvolvidos da OCDE, a percentagem de despesa pública decidida a nível regional e local é significativamente superior.

Em países como a Dinamarca, um bom exemplo de um processo de descentralização de competências do Estado Central, apenas cerca de um quarto da despesa pública é decidida pelo Governo Central.

Enquanto Portugal continua excessivamente dependente dos ministérios e organismos centrais, países como a Dinamarca, a Suécia, a Alemanha ou a Finlândia apostaram na proximidade, na subsidiariedade e na responsabilização territorial.

O resultado é evidente:

- maior capacidade de adaptação das políticas públicas;
- maior rapidez na tomada de decisão;
- maior responsabilização dos decisores;
- melhor adequação das soluções às necessidades concretas das populações.

Num contexto económico cada vez mais competitivo, a excessiva concentração de poder constitui um fator de bloqueio ao desenvolvimento nacional. E essa realidade traduz uma diferença profunda de filosofia política.

Enquanto em Portugal continua a prevalecer uma cultura de concentração de poder, nos países mais desenvolvidos prevalece uma cultura de subsidiariedade, confiança institucional e responsabilização territorial.

O resultado está à vista. Portugal permanece confrontado com fortes desequilíbrios territoriais, dificuldades de convergência económica e elevados níveis de dependência da Administração Central.

III. A CONCENTRAÇÃO POR PRINCÍPIO

Portugal continua a organizar-se segundo uma lógica de concentração territorial dos recursos, dos serviços e dos centros de decisão.

Esta cultura administrativa assenta numa ideia implícita: a de que os problemas são melhor resolvidos quanto mais próximos estiverem da Administração Central.

A realidade demonstra precisamente o contrário.

Os dados do INE mostram bem a dimensão desta concentração. A Grande Lisboa reúne cerca de 30% do emprego nacional — perto de 1 milhão de trabalhadores — e concentra mais de 40% dos profissionais em cargos qualificados e de liderança. Não é apenas uma dinâmica de mercado: resulta também de décadas de centralização política e administrativa, que fixaram em Lisboa organismos públicos, empresas do Estado e centros de decisão.

O impacto económico é evidente. Segundo as Contas Regionais do INE, a Grande Lisboa é a única região do país acima da média europeia, com um PIB per capita de 128,9% da média da União Europeia. Em contraste, o Norte fica nos 70,8% e sub-regiões como o Tâmega e Sousa descem aos 53,1%. A diferença entre Lisboa e o Tâmega e Sousa é de 75 pontos percentuais — um retrato claro das desigualdades territoriais que persistem em Portugal.

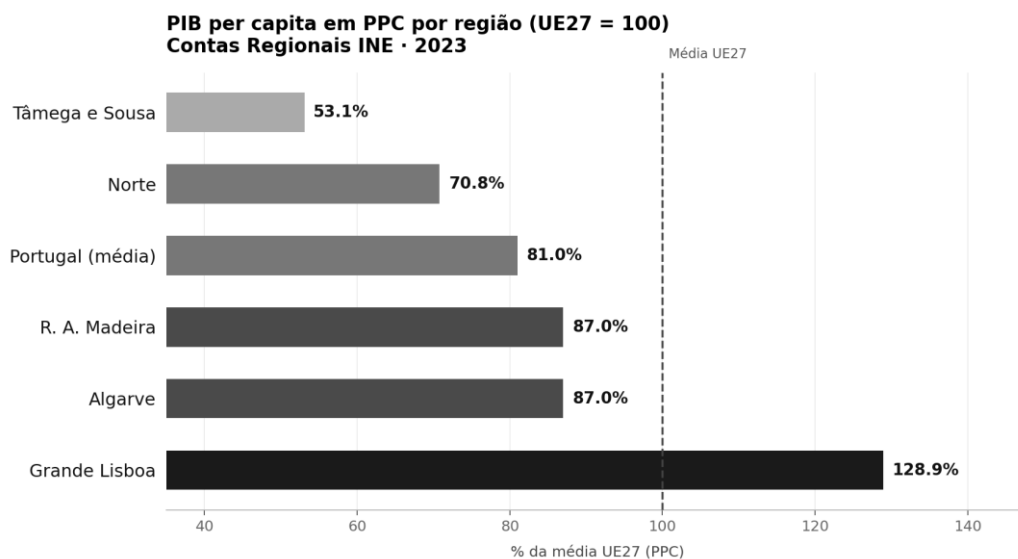


Figura 2 – PIB per capita em Paridade do Poder de Compra

O interior representa aproximadamente 70% do território nacional, mas acolhe menos de um terço da população.

As diferenças de poder de compra são particularmente reveladoras.

Enquanto Lisboa apresenta índices de poder de compra muito superiores à média nacional, vastas áreas do Norte Interior, Trás-os-Montes e Beiras continuam a registar valores significativamente inferiores.

Esta concentração excessiva gera igualmente efeitos negativos sobre Lisboa.

A pressão sobre a habitação, os transportes, as infraestruturas e os serviços públicos resulta, em larga medida, da concentração artificial de organismos públicos, empresas e oportunidades de emprego.

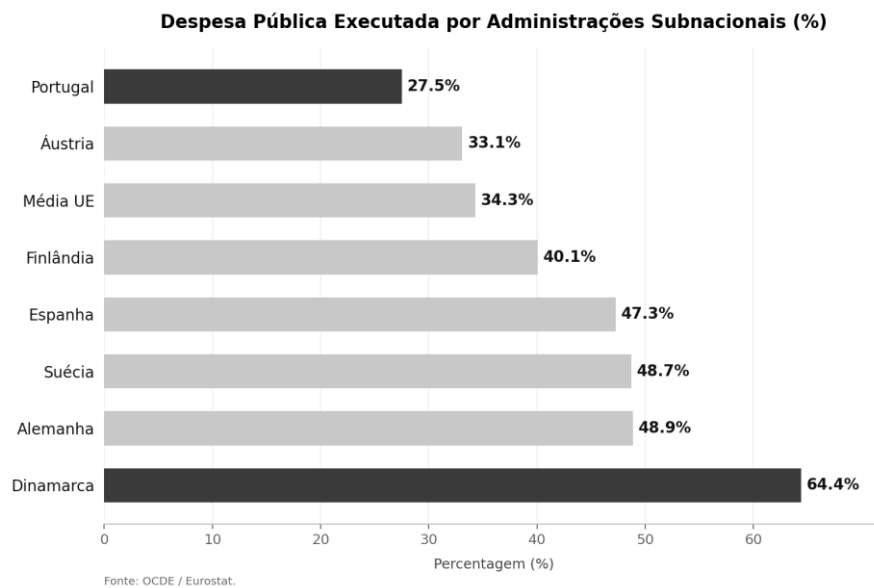


Figura 3 – Despesa Pública Executada por Administrações Subnacionais

IV. OS CUSTOS ECONÓMICOS E SOCIAIS DO CENTRALISMO

A centralização não é neutra. Tem consequências económicas, sociais e demográficas concretas.

A densidade populacional das áreas predominantemente rurais é cerca de 18 vezes inferior à das áreas urbanas — menos de 25 habitantes por quilómetro quadrado, contra mais de 450 nas zonas urbanas. A densidade populacional das áreas predominantemente rurais é cerca de vinte vezes inferior à das áreas urbanas.

Ao longo das últimas décadas assistimos ao reforço da litoralização, à concentração crescente de investimento e emprego qualificado nas áreas metropolitanas e ao abandono progressivo de vastas parcelas do território nacional. Os números são implacáveis: dos 308 municípios portugueses, apenas 50 cresceram entre 2011 e 2021. Os restantes 258 — mais de 80% do país — perderam população. As freguesias rurais perderam 11,26% dos seus habitantes, as urbanas cresceram apenas 0,23%.

Em 2024, as sub-regiões de Terras de Trás-os-Montes, Douro e Alto Tâmega e Barroso continuavam a perder população. Enquanto isso, Lisboa ganhava 22 novos residentes por dia.

Mas o problema não se resume ao interior. O centralismo prejudica igualmente os grandes centros urbanos.

A concentração excessiva de organismos públicos, centros de decisão e oportunidades de emprego em Lisboa gera pressão sobre a habitação, sobre os transportes, sobre as infraestruturas e sobre a qualidade de vida.

Por outras palavras: o centralismo prejudica simultaneamente os territórios que perdem população e os territórios que recebem pressão excessiva.

V. A “EMIGRAÇÃO INTERNA”: UMA CONSEQUÊNCIA SILENCIOSA

Uma das consequências menos estudadas da centralização portuguesa é aquilo que poderíamos designar por “emigração interna”.

Milhares de portugueses são obrigados a deslocar-se para Lisboa para exercer funções profissionais altamente qualificadas. Muitos mantêm as suas famílias noutras regiões do País. Outros acabam por abandonar definitivamente os seus territórios de origem.

O resultado traduz-se em:

- enfraquecimento do tecido económico regional;
- perda de capital humano;
- envelhecimento demográfico;
- aumento das desigualdades territoriais.

Portugal não pode continuar a desperdiçar talento por razões meramente administrativas.

VI. UMA ARQUITETURA TERRITORIAL INCOMPLETA

Portugal possui atualmente um modelo institucional incoerente. Portugal possui atualmente uma arquitetura institucional incoerente. Não existe uma clara distribuição de competências, responsabilidades e mecanismos de responsabilização política. Persistem sobreposições de funções. Persistem zonas cinzentas de decisão. Persistem estruturas intermédias com influência significativa sobre políticas públicas e fundos comunitários sem verdadeira legitimidade democrática direta.

O resultado é um sistema onde frequentemente: ninguém decide plenamente e ninguém responde plenamente.

Esta realidade fragiliza a confiança dos cidadãos nas instituições e reduz a eficácia das políticas públicas. Esta situação compromete a eficácia das políticas públicas e fragiliza a confiança dos cidadãos nas instituições.

VII. O EXEMPLO DA DINAMARCA: MAIS PROXIMIDADE, MAIS EFICIÊNCIA

Olhar para os bons exemplos é uma atitude inteligente. Em muitas geografias e, particularmente, na Europa, o paradigma do centralismo tem vindo a desaparecer e com isso melhorando a eficiência das políticas pública, logo a vida dos cidadãos.

Um exemplo particularmente relevante é o caso dinamarquês.

A Dinamarca realizou, em 2007, uma profunda reforma administrativa baseada na simplificação institucional, clarificação de competências e reforço da legitimidade democrática territorial. O objetivo não foi criar mais administração. Foi criar melhor administração.

O resultado foi uma maior eficiência dos serviços públicos, maior capacidade de resposta dos territórios e um reforço da responsabilização política dos decisores.

Hoje, a Dinamarca apresenta um PIB per capita superior em mais de 60% ao português, níveis significativamente mais elevados de inovação, melhores indicadores de transparência institucional e uma taxa de pobreza muito inferior.

Quadro — Indicadores Comparativos: Portugal e Dinamarca

Indicador	Portugal	Dinamarca
PIB per capita (€)	28.000	68.000
IDH	0,890	0,962
Transparência (CPI)	57	90
Inovação	31.º	9.º
Pobreza (%)	15,4	4
População (2025)	10.749.635	5.992.734
Área (km²)	92.226	42.925

Fontes: FMI, PNUD, Transparency International, WIPO. População e área: Eurostat (2025), via [UE — Portugal](#) e [UE — Dinamarca](#).

Figura 4 – Indicadores Comparativos entre Portugal e Dinamarca

Como se verifica pelos dados mencionados na figura anterior, a Dinamarca possui aproximadamente metade da dimensão territorial de Portugal e uma população significativamente inferior. Contudo, apresenta resultados substancialmente superiores em praticamente todos os indicadores de desenvolvimento.

O PIB per capita é mais do dobro do português. Os níveis de inovação são significativamente superiores. Os indicadores de transparência institucional colocam a

Dinamarca entre os países mais bem classificados do mundo. Os níveis de pobreza são muito inferiores.

Esta diferença não resulta apenas de fatores económicos. Resulta, igualmente, da forma como o poder político e administrativo está organizado.

Na Dinamarca:

- existem regiões com legitimidade democrática;
- as competências encontram-se claramente definidas;
- a responsabilidade política é inequívoca;
- a proximidade favorece a eficácia das decisões.

A principal lição não é administrativa. É política.

A eficiência não resulta da concentração de poder. Resulta da clareza institucional, da proximidade e da responsabilização.

VIII. UMA NOVA AGENDA REFORMISTA PARA PORTUGAL

O PSD deve assumir uma nova agenda reformista assente em três pilares fundamentais.

1. Desconcentração Qualificada

Apresentamos alguns exemplos simples, alguns até inúmeras vezes anunciados, mas nunca levados à prática:

- Promover a redistribuição territorial dos organismos públicos.
- Transferir serviços e entidades da Administração Central para cidades médias e capitais de distrito.
- Criar polos regionais de decisão administrativa.
- Reduzir a dependência hierárquica excessiva dos serviços relativamente aos ministérios.

2. Descentralização Efetiva

A descentralização de competências, noutros níveis do Estado, designadamente as CCDRs, as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas e os Municípios tem de ter em linha de conta os seguintes aspetos:

- Assumir a necessidade de haver uma governação multinível.
- Transferir competências acompanhadas dos respetivos meios financeiros.
- Reforçar a autonomia dos municípios.
- Valorizar o papel das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas.
- Garantir estabilidade financeira e previsibilidade orçamental.

- Descentralizar não pode significar delegar encargos.
- Descentralizar significa transferir poder.

3. Reforço da Legitimidade Democrática Territorial

Portugal deve promover uma reflexão nacional séria sobre o futuro da governação territorial.

Importa avaliar modelos europeus de sucesso. Importa reforçar a responsabilização democrática das estruturas intermédias. Importa assegurar que quem decide responde perante os cidadãos.

Sem legitimidade democrática não existe verdadeira proximidade. Sem proximidade não existe verdadeira eficiência.

IX. UM NOVO COMPROMISSO PARA A COESÃO TERRITORIAL

A coesão territorial não é uma questão regional. É uma questão nacional.

Um País excessivamente concentrado torna-se menos competitivo, menos equilibrado e menos justo.

Um País onde o acesso a oportunidades depende do local onde se nasce ou reside é um País que desperdiça recursos e limita o seu potencial.

A coesão territorial deve ser encarada como um objetivo estratégico nacional.

Não por razões ideológicas. Mas por razões de eficiência, desenvolvimento e justiça.

X. DELIBERAÇÕES

A experiência recente demonstra que a descentralização funciona.

Nos setores onde houve efetiva transferência de competências para os municípios, verificaram-se ganhos evidentes de eficiência.

O caso da gestão dos assistentes operacionais nas escolas constitui um exemplo paradigmático. A proximidade permitiu respostas mais rápidas, melhor articulação com as comunidades educativas e maior capacidade de adaptação às necessidades concretas.

O problema não está na descentralização. O problema está na falta de ambição para a concretizar plenamente.

Nesse sentido, o Congresso Nacional do PSD recomenda:

1. A elaboração de um Plano Nacional de Desconcentração Administrativa, com metas e calendário definidos.
2. A transferência progressiva de organismos e serviços públicos atualmente concentrados em Lisboa para outras regiões do País.
3. A definição de uma governação multinível, assumindo-se o necessário reforço financeiro e institucional dos Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.
4. A revisão dos mecanismos de financiamento das competências descentralizadas, garantindo neutralidade financeira.
5. A criação de um grupo de trabalho nacional para estudar modelos europeus de governação territorial e apresentar propostas concretas para reforço da subsidiariedade e da legitimidade democrática territorial.
6. A promoção de um amplo debate nacional sobre o futuro da organização territorial do Estado português, no seguimento das políticas reformistas que, nesta área, o atual Governo tem vindo a prosseguir. Este debate deve passar, nomeadamente, por:
 - i. Uma conferência nacional, em 2027, dedicada exclusivamente ao tema, com participação de especialistas nacionais e internacionais — nomeadamente de países com experiência consolidada em descentralização, como a Dinamarca, a Suécia e a Alemanha, por exemplo;
 - ii. Audiências públicas itinerantes, cujos resultados serão sistematizados e publicados num relatório de acesso livre, a apresentar publicamente até ao final de 2028, com propostas concretas e calendarizadas de reforma administrativa — incluindo um modelo de regionalização adaptado à realidade portuguesa, com fronteiras, competências, mecanismos de financiamento e forma de eleição dos respetivos órgãos — a ser submetido ao debate interno do PSD e, subsequentemente, apresentado como contributo formal ao processo legislativo nacional.
 - iii. Uma estratégia de comunicação ativa e plural que acompanhe todo este processo de debate, incluindo: transmissão em direto das audiências públicas e da conferência nacional; publicação de conteúdos informativos acessíveis em linguagem não técnica, dirigidos à população em geral; criação de um portal digital único onde sejam disponibilizados todos os documentos, gravações, relatórios e propostas gerados ao longo do processo; e envolvimento ativo dos meios de comunicação social nacionais regionais, com particular atenção para os que servem as comunidades mais afastadas dos centros de decisão.

XI. CONCLUSÃO

Portugal não pode continuar a ser governado a partir de um único ponto do mapa.

A concentração administrativa em Lisboa não é apenas uma questão de eficiência. É uma questão de justiça territorial, de competitividade económica e de qualidade democrática.

Um país em que um cidadão do interior possui um poder de compra muito inferior ao de um residente na capital, em que os municípios dispõem de uma capacidade financeira significativamente abaixo da média europeia e em que a resposta a fenómenos extremos continua excessivamente dependente da Administração Central é um país que limita o seu próprio potencial.

A descentralização já demonstrou que funciona. Onde houve transferência efetiva de competências, os serviços melhoraram, apesar de, em certos casos, não ter sido acompanhado pelo “envelope” financeiro adequado.

O desafio que hoje se coloca não é saber se devemos aproximar os serviços das pessoas.

O verdadeiro desafio consiste em saber se estamos dispostos a aproximar o poder das pessoas.

Reformar Portugal é aproximar Portugal. E aproximar Portugal é, antes de tudo, confiar nos seus territórios, nas suas instituições e nos seus cidadãos.