

ippis_iscte

Os desafios da governação multinível em Portugal

Conselho Nacional de Educação

Pedro Adão e Silva
22 de abril de 2026



Os desafios da governação multinível em Portugal

Trajetória de descentralização

A realidade e as perceções dos portugueses

Dilemas e tensões

Trajectoria da descentralizaçao



Trajetória da descentralização

- Norma Constitucional

- A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece a “**existência de autarquias locais**”.
- As **regiões administrativas** são **criadas simultaneamente**, por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma (artº 255)
 - A **instituição em concreto** das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, **depende** da lei prevista no artigo anterior e do **voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos** eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional. em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional (artº 256) (revisão constitucional de 1997)

Trajetória da descentralização

- Prática

- Persistência de **centralização financeira**
 - as **despesas dos municípios** em percentagem do total das despesas públicas fixam-se em cerca de **metade da média europeia**
- Um **processo lento e progressivo** de **desconcentração** e **descentralização** de competências
 - com intensidades distintas e com variações entre legislaturas e executivos:
 - o **municipalismo**, primeiro, e a **descentralização/desconcentração**, mais tarde, foram **pedras de toque da construção do Portugal democrático**
 - Por exemplo, 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

Trajetória da descentralização

- Prática

- **sucessivas alterações legislativas** que ocorreram entre **2003 e 2023** mantiveram um **modelo de desconcentração limitado** – com significativa **dependência face à tutela governamental**
- **reforma de 2023 alterou**, pela primeira vez, a **natureza institucional** das CCDR
 - transformadas em institutos públicos de regime especial com **reforço**, de facto, da sua **autonomia funcional**
 - modelo de **designação do Presidente** da CCDR e **conselho diretivo** singulares e mais democráticos
- Ao longo de **cinco décadas de democracia**, **tendência inequívoca** de descentralização de competências nas políticas públicas da Administração Central para o nível regional e local:
 - **processo** que **suscita mais questões do que oferece respostas**

Trajetória da descentralização

- Prática

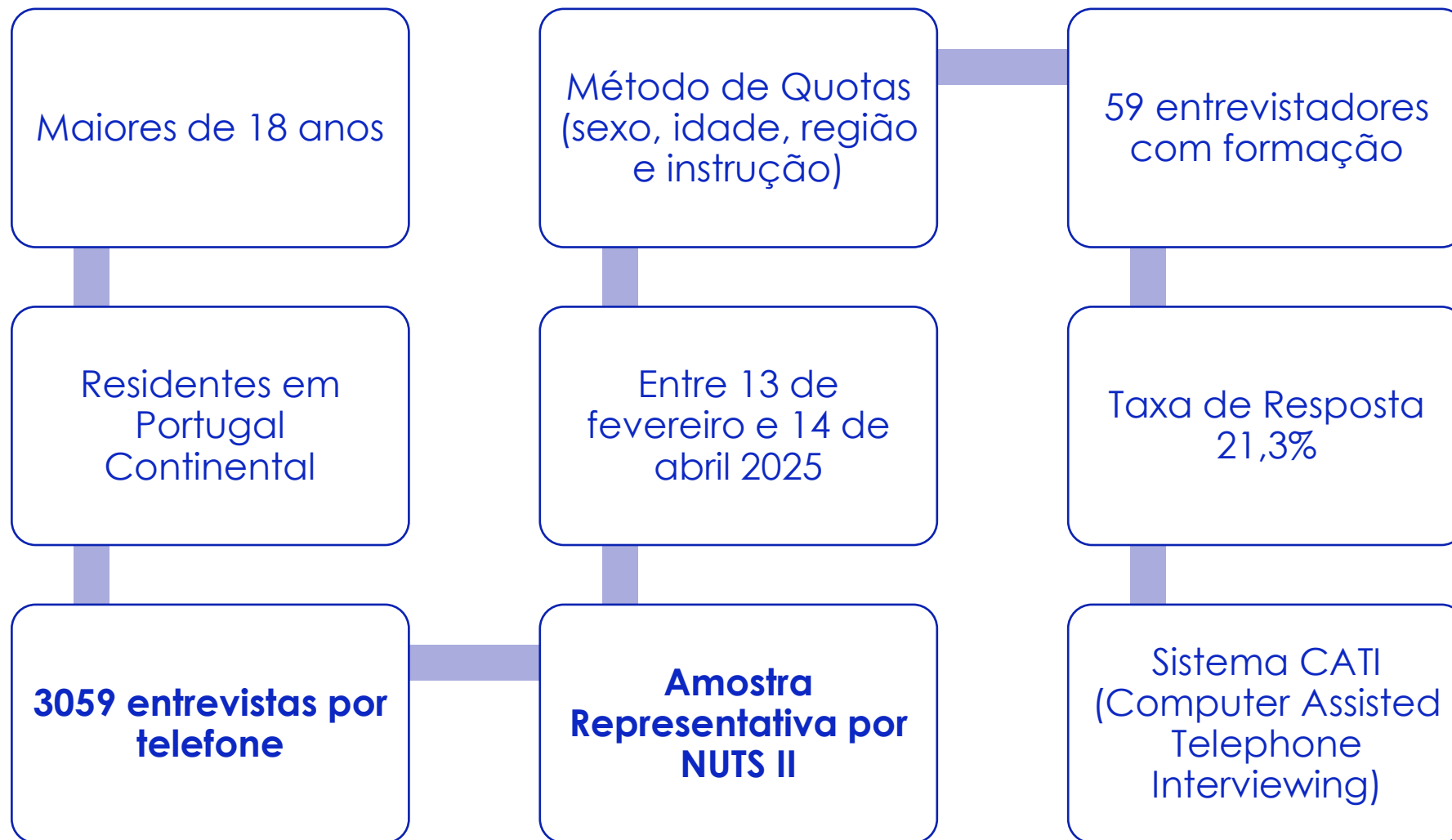
- Que **realidade** é a que hoje existe no que toca à **territorialização** das **políticas públicas**?
- Que **desafios se colocam** às **entidades locais** para a **concretização das responsabilidades que assumiram**?
- Como é que se **articulam** os **vários níveis de governação** num **mesmo domínio** 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?

A realidade e a percepção dos portugueses



Características da amostra

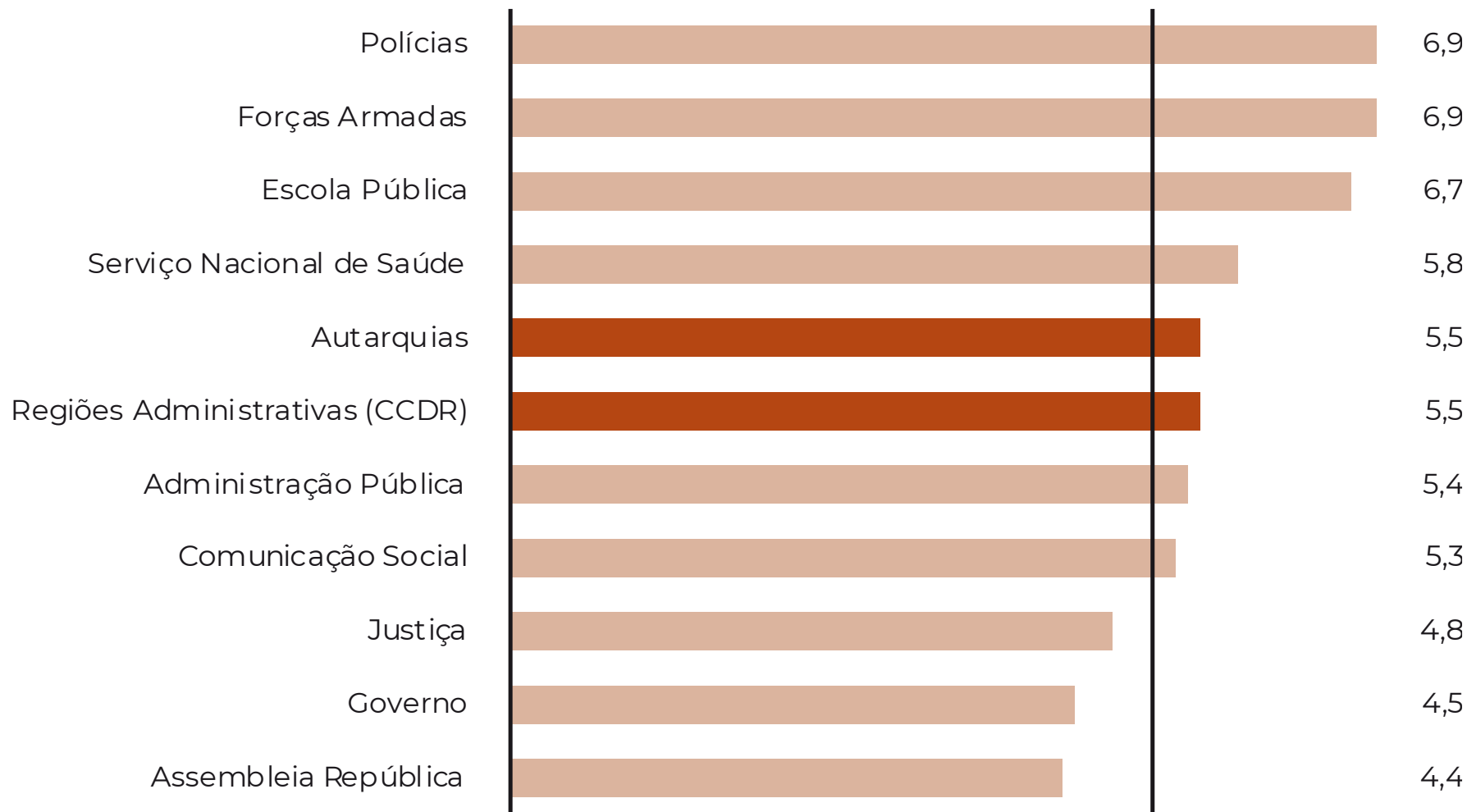
Representativa a nível Regional de Portugal Continental



Grau de Confiança nas Instituições

Como classificaria o grau de confiança que deposita em cada uma das seguintes instituições:

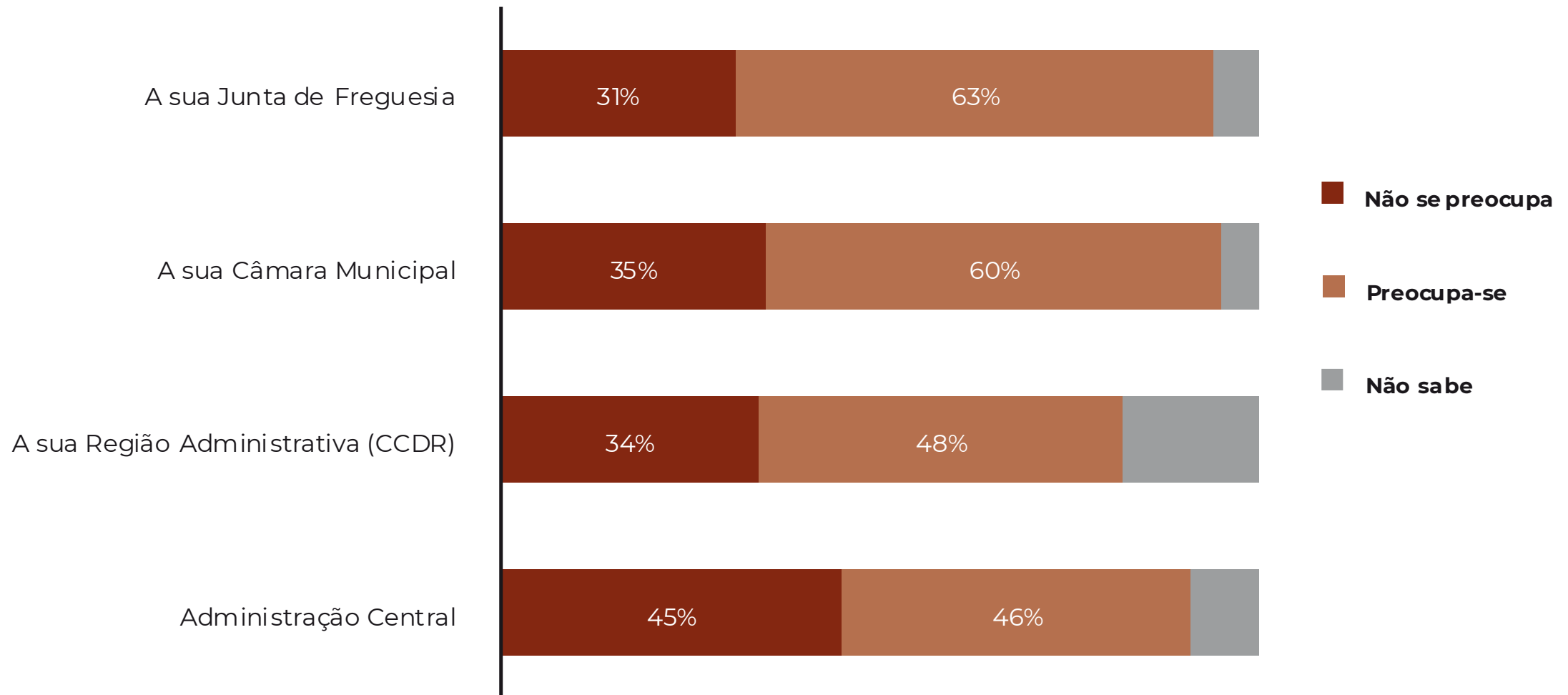
Média (escala de 0 a 10)



Quem é que se preocupa mais consigo

Para cada uma das seguintes entidades, em que medida acha que se preocupam com pessoas como o senhor/a?

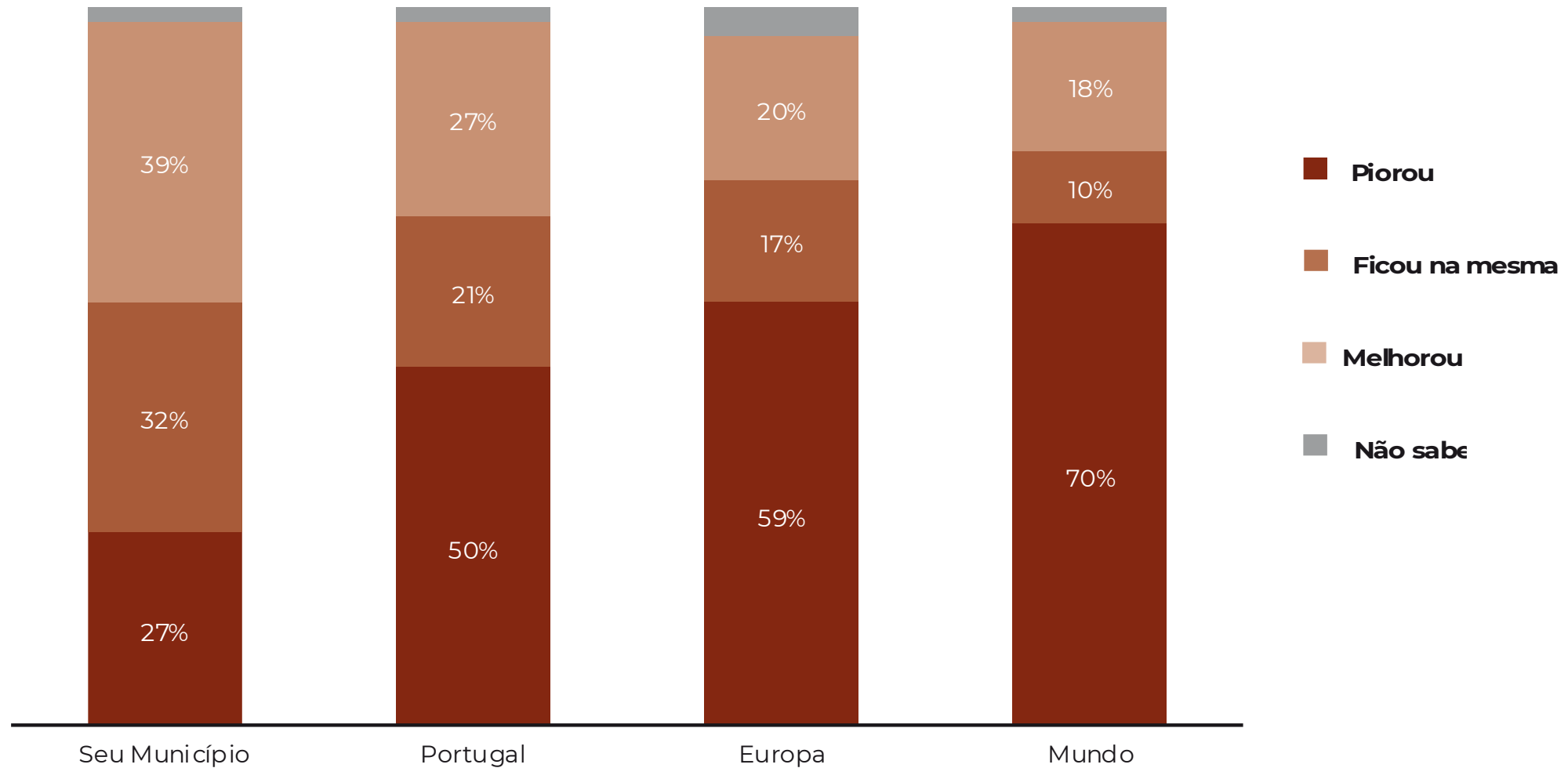
% Inquiridos



Situação de Forma Global

Considerando os últimos dez anos, e de forma global, como é que avalia a evolução de/o ...

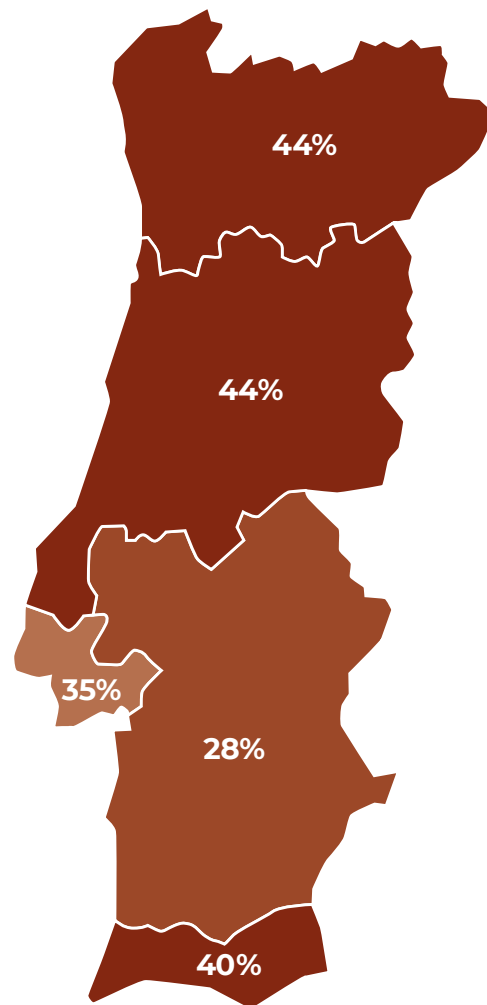
% de inquiridos



Situação do seu município desagregada por NUTS II

Considerando os últimos dez anos, e de forma global, como é que avalia a evolução do seu município (Melhorou ou melhorou muito)

% de inquiridos



Apenas

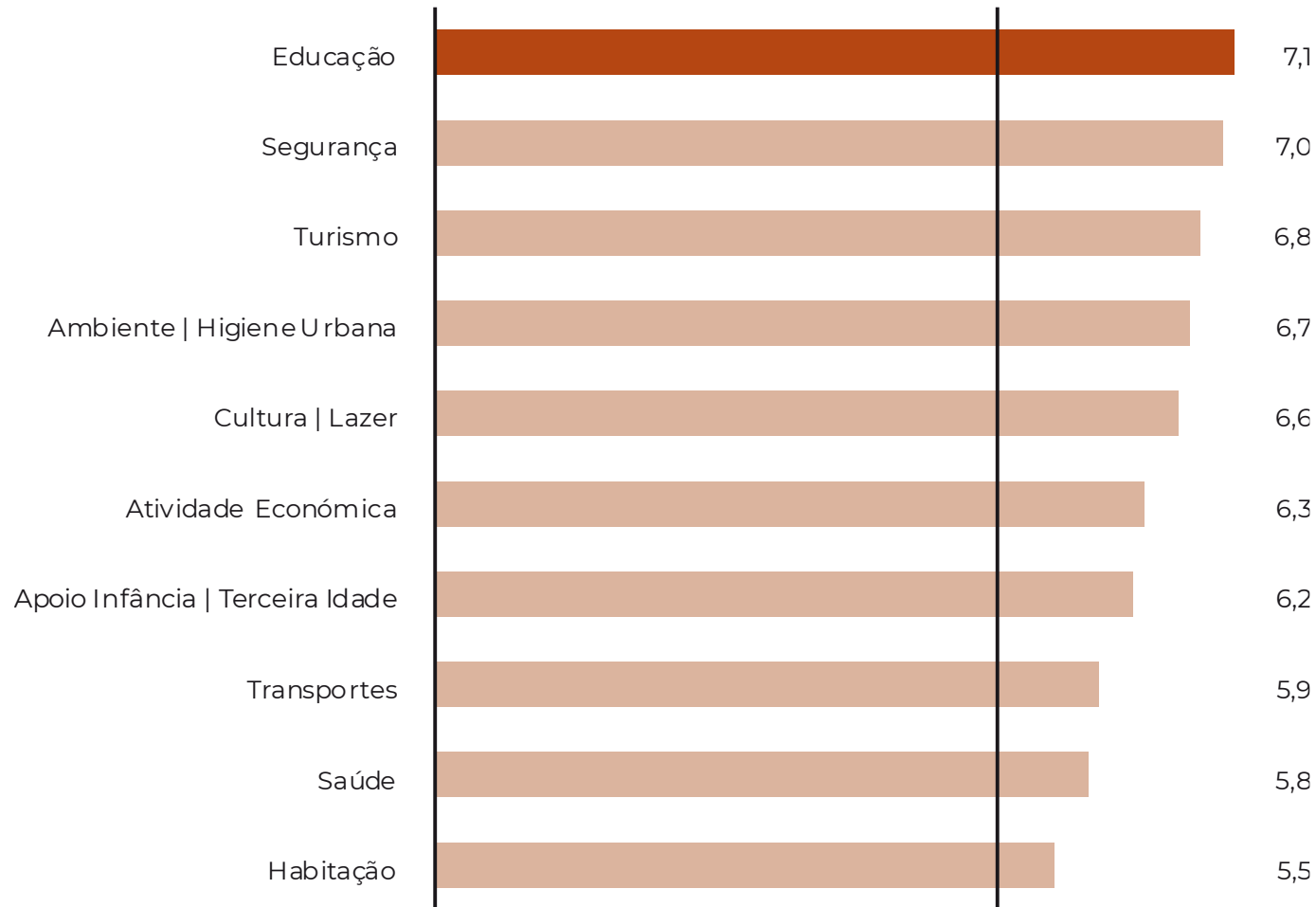
28%

dos inquiridos no Alentejo consideram que o seu município melhorou. É a região com a percentagem mais baixa

Satisfação com o Acesso a nível local

Considerando a sua experiência e do seu agregado familiar, qual o seu grau de satisfação com o acesso aos seguintes domínios no seu município?

Média (escala de 0 a 10)



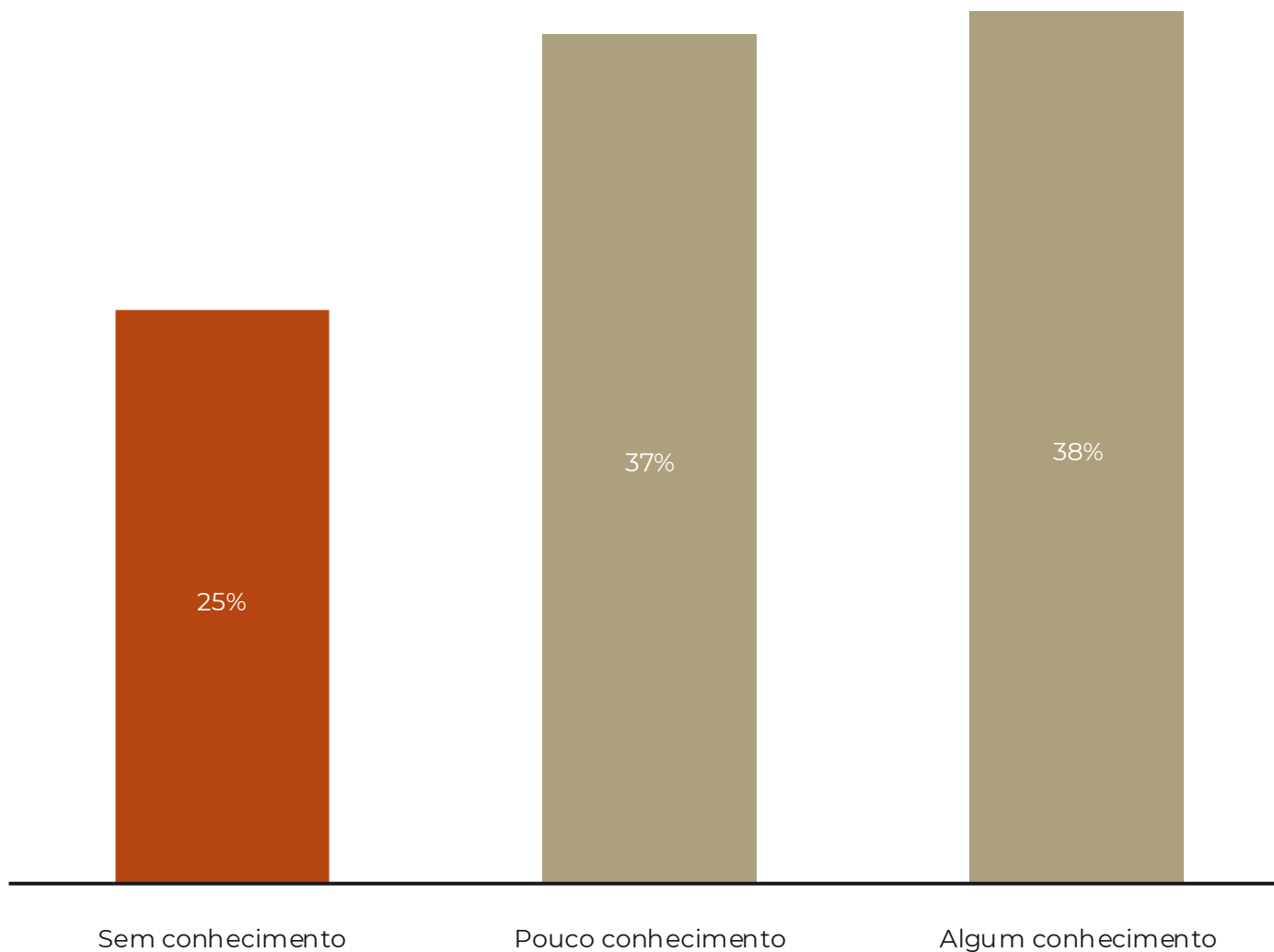
Os portugueses, a descentralização e a desconcentração das políticas públicas



Conhecimento do processo de descentralização

Qual o seu nível de conhecimento em relação ao processo de descentralização de poderes para as autarquias e regiões, que tem estado em curso nos últimos anos?

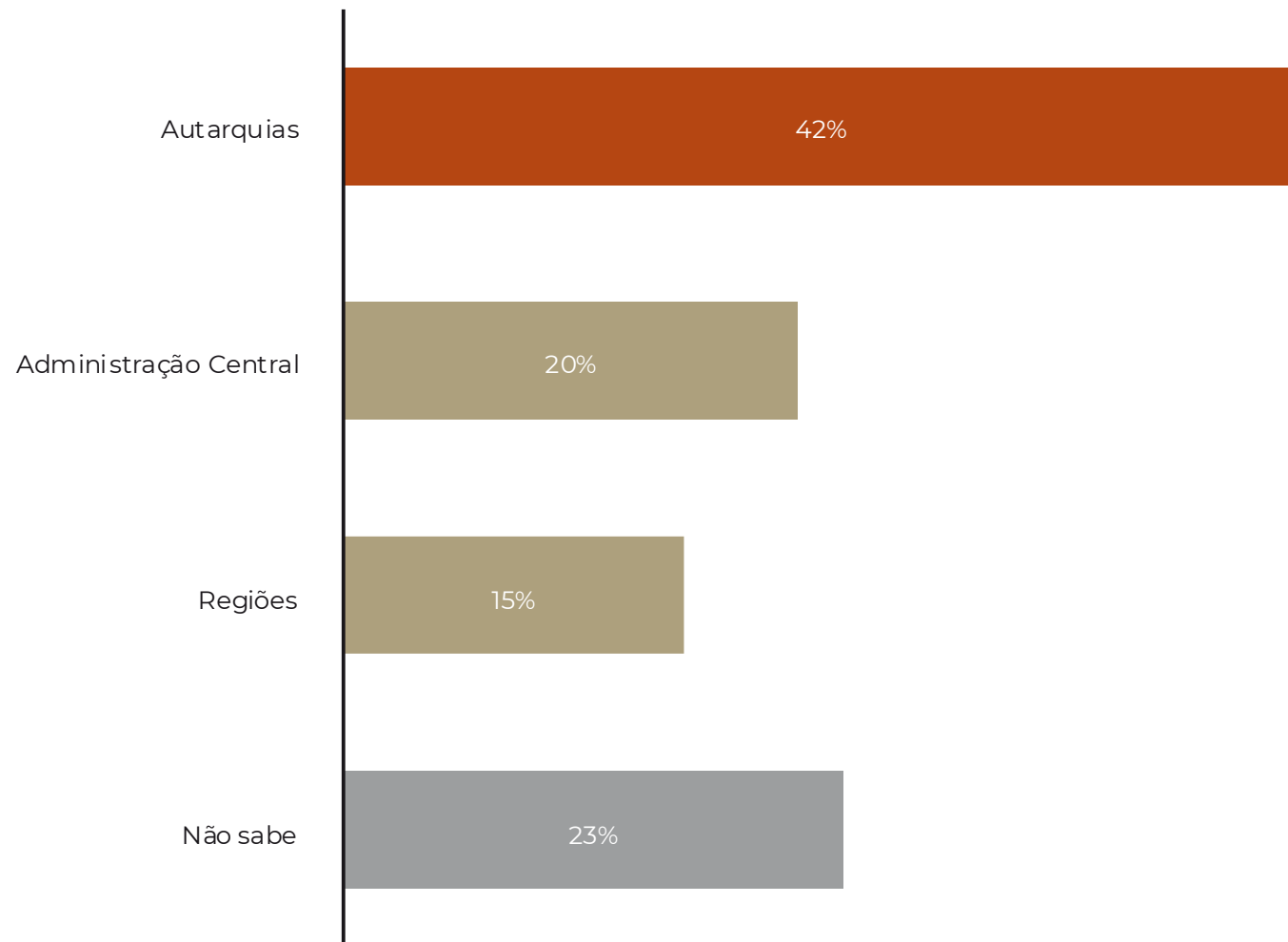
% inquiridos



Tomada de Decisão

Há diferentes opiniões sobre quem é que melhor pode implementar as políticas públicas nos vários domínios. Na sua opinião, em Portugal, as políticas públicas são mais bem implementadas por qual das seguintes instituições?

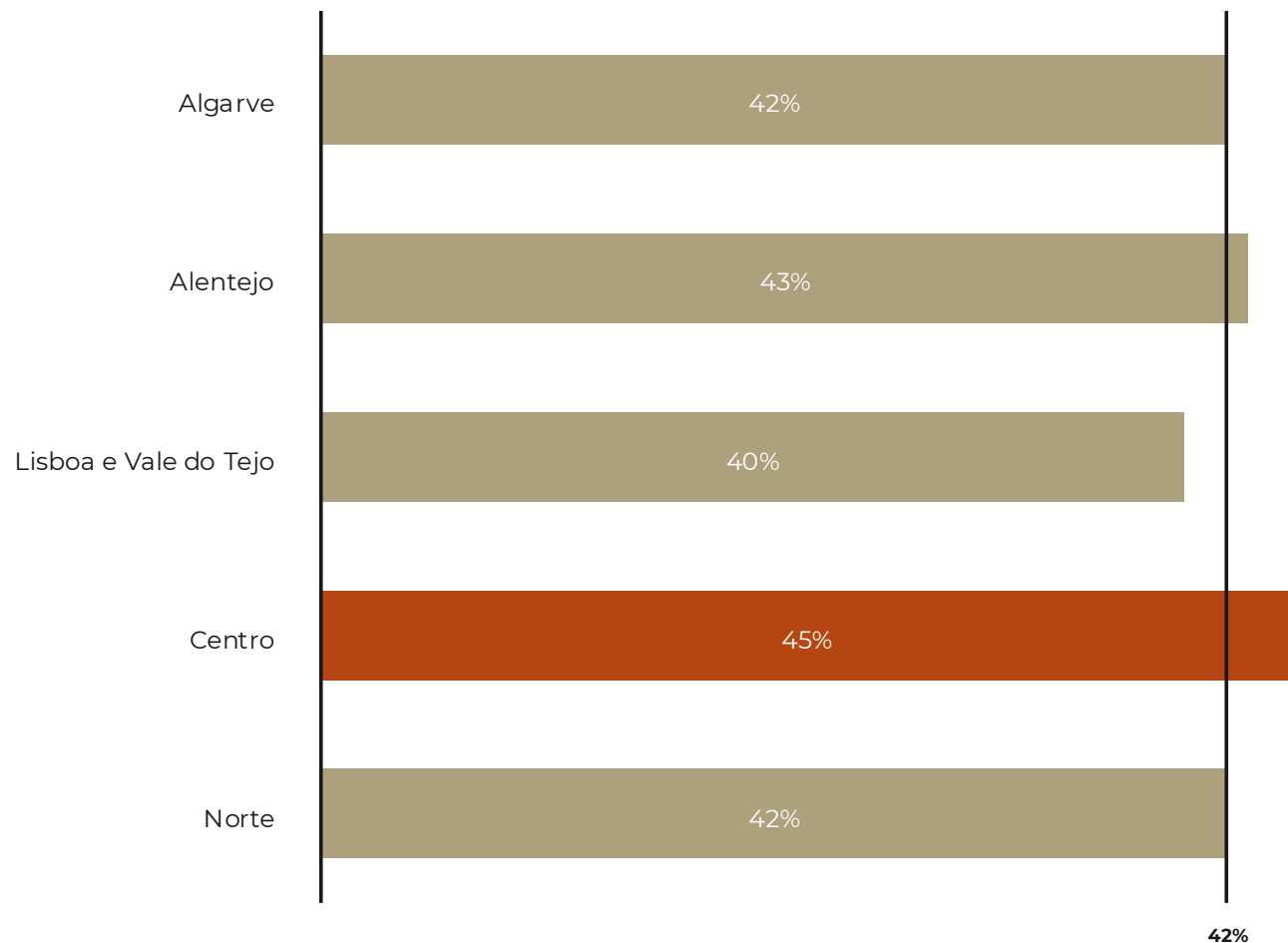
% inquiridos



Tomada de Decisão nas Autarquias por NUTS II

Há diferentes opiniões sobre quem é que melhor pode implementar as políticas públicas nos vários domínios. Na sua opinião, em Portugal, as políticas públicas são mais bem implementadas pelas autarquias?

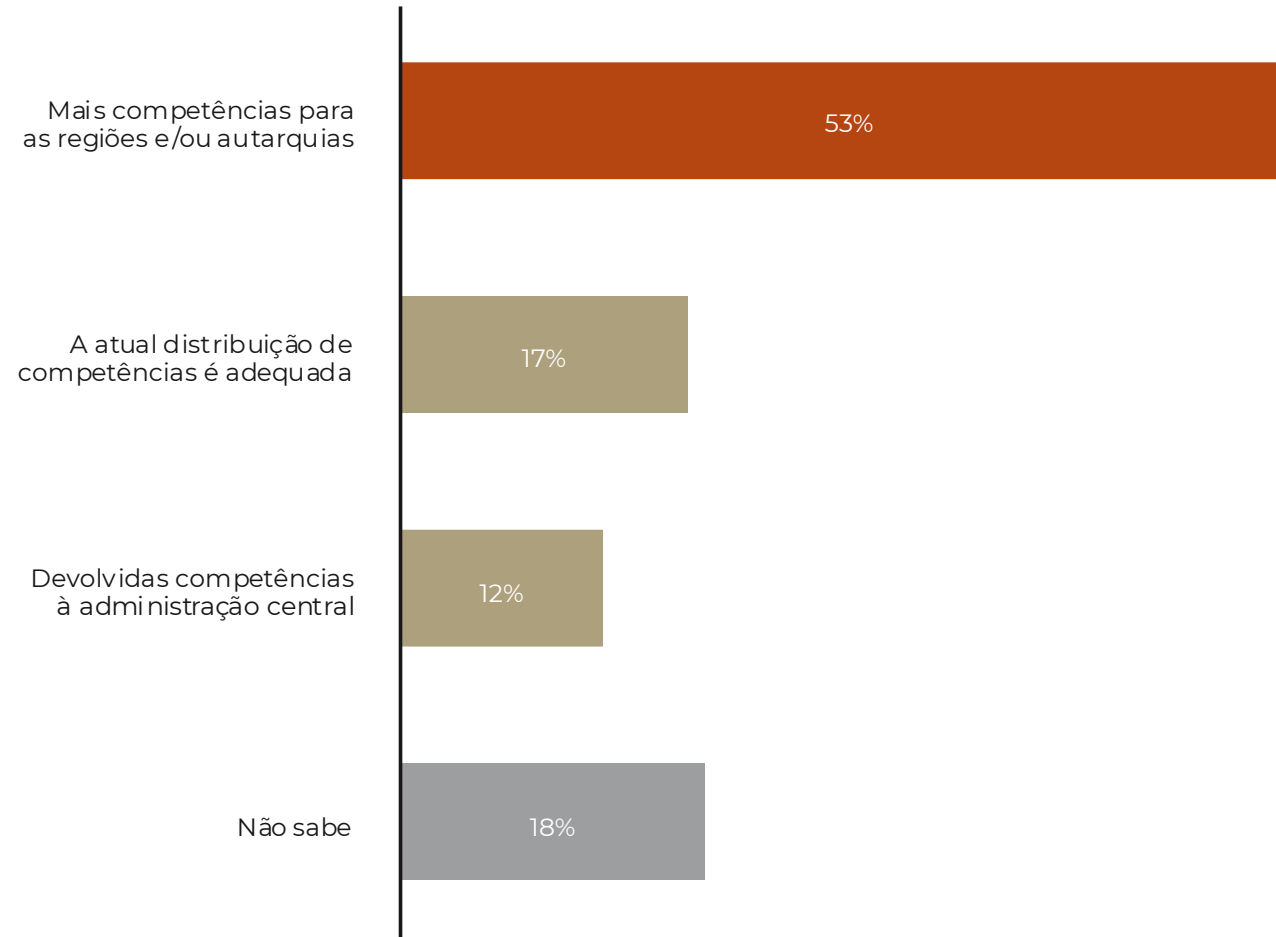
% Inquiridos



Onde tomar a Decisão

Ao longo dos tempos, tem-se discutido a regionalização e a transferência de competências para as regiões administrativas e/ou autarquias. Na sua opinião, a distribuição de competências é adequada ou deveria ser alterada?

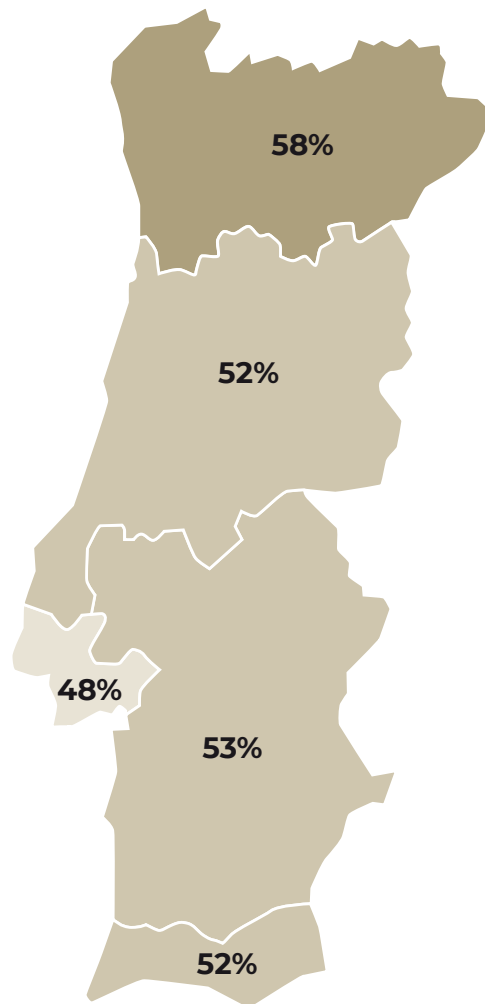
% inquiridos



Mais Poder de Decisão para as Regiões | Autarquias por NUTS II

Ao longo dos tempos, tem-se discutido a regionalização e a transferência de competências para as regiões administrativas e/ou autarquias. Na sua opinião, a distribuição de competências é adequada ou deveria ser alterada?

% Inquiridos



Na região Norte

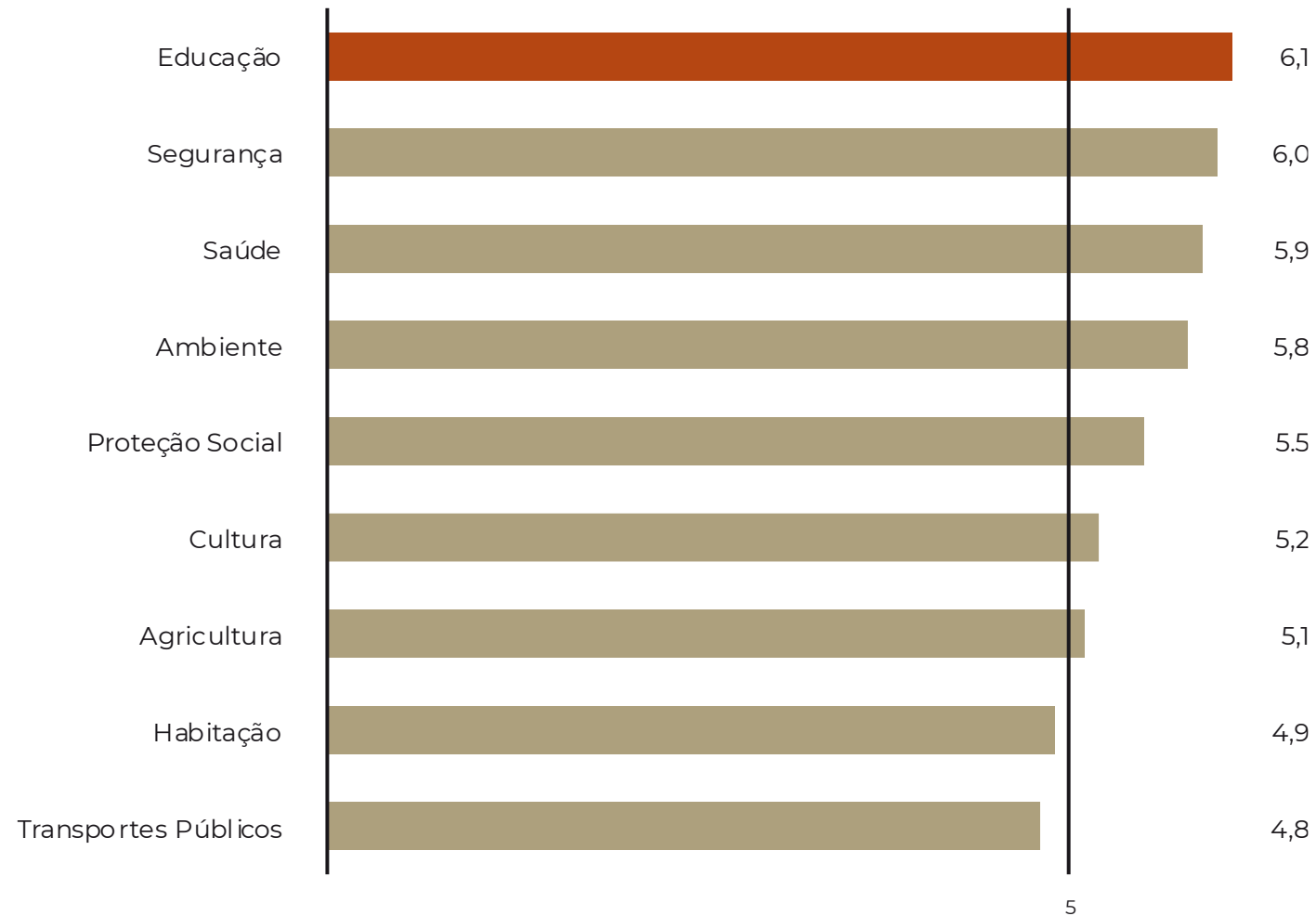
58%

dos inquiridos
são favoráveis a uma
maior transferência de
competências para
as autarquias

Nível adequado para a implementação de Políticas Setoriais

Qual o nível que considera adequado para a sua implementação, o da administração central ou da administração local

Média (0 – Totalmente descentralizada a 10 – Totalmente centralizada)



A realidade e a percepção dos portugueses

- Municipalismo

- **Confiança** positiva nos **municípios** acompanhada de **valorização** comparativamente alta das **respostas** das **políticas públicas locais**;
- Perceção de **melhoria das condições de vida no município**, enquanto situação da **envolvente externa se degrada**;

- Descentralização

- **Escasso conhecimento** do processo de **descentralização** das políticas públicas;
- Maioria defende **mais transferências de responsabilidades**
 - **Paradoxo**: áreas **onde se avançou mais** na descentralização são aquelas em que **responsabilidades** deveriam ser **mais da Administração Central** (ex., saúde e educação);

- Pouca variação regional das opiniões

- Com **exceção do Norte**, onde é desejado mais poder de decisão para as regiões.

Dilemas e tensões



Dilemas e tensões

- **Alterações recentes**
- **Continuidade** com **reintrodução de uma superintendência** sobre as CCDR das áreas governativas setoriais
 - **Riscos**
 - **retrocesso** de um processo de **autonomização política e funcional** das CCDR:
 - **reforço de polos autónomos no interior** das CCDR, **ferindo** o princípio da **articulação horizontal** ao nível regional:
 - estimula o que pode ser apenas uma **integração de unidades orgânicas** nas CCDR, com uma continuidade de funcionamento e da estrutura dos serviços
 - **interrompe um processo embrionário**, no qual algumas CCDR estavam de facto a adotar soluções que não se limitavam à simples conversão em bloco das Direções Regionais preexistentes

Dilemas e tensões

- Alterações recentes
- Riscos

Fragilização dos atributos externos das políticas públicas:

- atributos que **devem estar sempre presentes**, independentemente das opções substantivas, tomadas politicamente e ancoradas ideologicamente: **planeamento**, **monitorização** e **avaliação**.
 - secundarização destas dimensões e **sobrevalorização** de um discurso que apregoa “**reformas estruturais**” – alegadamente com potencial disruptivo face a debilidades estruturais persistentes.
- cultura de planeamento e avaliação **requer tempo** e depende de um **processo de maturação** incompatível com **ciclos políticos curtos**, assentes em sucessões de “reformas estruturais”.
- políticas públicas que melhor respondem às necessidades económicas e sociais são, também, aquelas que **assentam no compromisso**

- Alterações recentes

- Riscos

Fragilização dos atributos externos das políticas públicas

- perante **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.
- **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.

Dilemas e tensões

- Alterações recentes

- Riscos

- **tripla fragilidade** do processo de descentralização:
 - manifestas **dificuldades financeiras** para o nível regional e local assumirem as suas competências
 - carência de **recursos humanos**
 - e de **capacidades institucionais**.
- **problema de escala: um terço** dos municípios **não tem mais de dez mil habitantes** e possui **estruturas administrativas dimensionadas** a esta realidade populacional (mesmo quando o território é vasto e coloca grandes desafios).
 - 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.



ipps_iscte



[in](#)

[f](#)



www.ipps.iscte-iul.pt

Av. das Forças Armadas
Edifício Sedas Nunes, gab.2SE2
1649-026 LISBOA Portugal

