Portugal é um país profundamente municipalista, as câmaras municipais são, em muitos casos, o centro da vida local. Mas essa centralidade, que nasceu com a promessa da descentralização, tem hoje um efeito perverso: em vez de libertar o território, tende a aprisioná-lo. Quando o município manda mais do que o mercado, o empreendedorismo deixa de ser uma força de criação e passa a ser uma força de resistência.

Um dos exemplos mais evidentes é o licenciamento, hoje quem tenta abrir um pequeno negócio, seja ele um alojamento local, uma padaria ou uma queijaria artesanal conhece bem a lentidão e a complexidade dos processos municipais. O Subnational Business Ready Report do Banco Mundial (2024) revela que o tempo médio de aprovação de licenças de construção em Portugal ultrapassa os 225 dias, o dobro da média europeia. Em alguns concelhos, o processo pode prolongar-se por mais de 300 dias. Esta variação não é apenas temporal: as exigências e interpretações legais mudam de município para município, criando um labirinto administrativo que desincentiva o investimento, sobretudo em territórios de menor densidade populacional. A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL, 2024) confirma que menos de metade das câmaras portuguesas têm procedimentos integralmente digitalizados. Em muitas, os pedidos continuam a ser feitos presencialmente, com procedimentos em papel e requerimentos repetidos. Cada departamento: urbanismo, ambiente e obras, funciona como um pequeno feudo com procedimentos próprios. Um cidadão pode ver o seu projeto travado por uma assinatura em falta, um parecer desatualizado ou uma interpretação divergente de um técnico. O resultado é previsível: custos acrescidos, frustração e fuga de investimento. O mesmo projeto pode ser aprovado num concelho e recusado noutro, sem critério técnico claro. O Barómetro do Investimento Empresarial em Portugal (CIP, 2023) revela que 57% dos empresários consideram o tratamento desigual entre municípios o principal entrave à competitividade. O Tribunal de Contas (2022) já tinha alertado para “a ausência de critérios uniformes de análise e o risco de favorecimento político” na gestão local. A incerteza sobre o que é ou não possível fazer afasta investidores sobretudo os externos, menos familiarizados com as lógicas locais.

Outro entrave é a fragmentação territorial. Portugal conta com 308 municípios, cada um com os seus regulamentos, taxas e programas de incentivo. O Relatório Territorial 2024 da Comissão Europeia classifica o país como “altamente fragmentado e com fraca coordenação intermunicipal”, sublinhando que esta dispersão “reduz a eficiência dos recursos e a atratividade regional para o investimento privado”. Ferreira e Silva (2022), na Revista

Portuguesa de Administração Local, acrescentam que “a cooperação entre municípios é ainda vista como ameaça à identidade política local”. Em vez de atuarem em rede, os concelhos competem entre si, em que cada um cria o seu regulamento, a sua incubadora, a sua feira, o seu logotipo. Essa fragmentação tem custos evidentes. Municípios pequenos, com equipas técnicas reduzidas, enfrentam maior dificuldade em aprovar projetos, acompanhar candidaturas a fundos europeus ou atrair empresas. Muitos dependem de estruturas externas para análises ambientais, pareceres jurídicos ou estudos de impacto. A consequência é uma desigualdade crescente: enquanto as grandes cidades acumulam investimento, os territórios rurais estagnam. Talvez, num futuro próximo, a solução para esta falta de escala e dispersão de esforços passe por um modelo de gestão territorial mais amplo e coordenado, uma discussão que, inevitavelmente, nos levaria a refletir sobre a regionalização.

Outro entrave estrutural é a dependência económica das câmaras municipais. Em quase metade dos concelhos portugueses, o setor público local representa mais de um terço do emprego total (INE, 2024) em alguns, ultrapassa os 50%. As autarquias tornam-se o maior empregador, o principal cliente e, muitas vezes, o centro de todos os contratos públicos. O estudo Scaling Behavior of Public Procurement Activity (Silva et al., 2020) mostra que os municípios de menor dimensão gastam, proporcionalmente, mais em contratos públicos do que os de maior escala, criando economias fechadas. Isso reduz a concorrência e torna o ambiente empresarial dependente do ciclo político. A cada mudança de executivo, muitos programas de apoio ao investimento são descontinuados. Subtil (2023), na Revista Portuguesa de Estudos Regionais, observou que 70% das iniciativas municipais de apoio ao empreendedorismo não duram mais de dois anos. Quando o apoio desaparece com o fim de um mandato, o empreendedor perde confiança. A ausência de estratégias de longo prazo é um dos fatores que mais desincentiva a criação de novas empresas. O peso do emprego público municipal tem ainda outro efeito colateral: distorce o mercado de trabalho local. Num concelho pequeno, trabalhar na câmara é sinónimo de estabilidade, prestígio e segurança. Isso dificulta a atração de talento para o setor privado e alimenta uma cultura de dependência. A OECD (2023) nota que as “economias locais excessivamente públicas” são menos inovadoras, menos exportadoras e mais vulneráveis a choques externos.

Também a carga fiscal municipal funciona como travão, em que cada município define as suas próprias taxas: IMT, IMI, publicidade, resíduos, ocupação de espaço público, ruído,

esplanadas, entre outras. A Autoridade Tributária (2023) identificou uma variação superior a 400% entre as taxas municipais de ocupação do espaço público de Lisboa e as de municípios do interior. Além disso, o número de taxas locais aumentou 12% entre 2018 e 2023, contrariando a promessa de simplificação administrativa. Este mosaico fiscal fragmentado penaliza sobretudo as pequenas empresas e as startups regionais, que não têm estrutura para suportar custos adicionais imprevisíveis.

Outro problema recorrente é a falta de capacidade técnica nas autarquias. O Relatório de Boas Práticas da DGAL (2024) indica que 38% dos municípios registam rotatividade técnica e política ao final de cada mandato, o que provoca perda de conhecimento institucional. A OECD (2023) destaca que "a instabilidade política local e a escassez de técnicos especializados comprometem a eficácia das políticas de inovação e de uso dos fundos europeus". Quando as câmaras mudam de executivos, projetos de investimento em curso são frequentemente reavaliados, atrasando ou cancelando iniciativas privadas que dependem de pareceres locais.

A tudo isto junta-se a cultura de desconfiança e tutela. Em muitos concelhos, o empreendedor sente que o município é dono do território, isto é: quem dá, quem permite, quem decide. Essa cultura informal, quase paternalista, gera dependência e medo de errar. A inovação requer liberdade, mas o excesso de poder local transforma a iniciativa em submissão. E, num país onde 95% das empresas são micro ou pequenas, essa rigidez tem consequências sérias.

Os dados confirmam a tendência: Portugal tem uma das menores taxas de criação de empresas de base tecnológica da União Europeia (European Innovation Scoreboard, 2024) e uma das mais altas taxas de encerramento precoce de negócios nos primeiros três anos de vida. A OECD associa parte deste fenómeno à "falta de previsibilidade e consistência das administrações locais", que afeta diretamente a confiança empresarial.

Reverter esta situação exige reformas concretas. O licenciamento deve ser completamente digital, com prazos uniformizados e regras claras para todos os municípios. A cooperação intermunicipal deve substituir a competição estéril, criando escala e eficiência. É fundamental separar as funções de regulação, promoção e fiscalização, quem licencia não deve ser o mesmo que incentiva. E, sobretudo, é urgente mudar a cultura: o município deve ser parceiro, não patrão.

O verdadeiro desenvolvimento local não depende de quem manda, mas de quem permite que as ideias avancem. O futuro do empreendedorismo começa no dia em que o poder local decidir libertar o mercado, em vez de o controlar.

Referências

Confederação Empresarial de Portugal (CIP). (2023). Barómetro do Investimento Empresarial em Portugal 2023. Lisboa: CIP.

Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). (2024). Relatório de Boas Práticas da Administração Local. Lisboa: Ministério da Coesão Territorial.

European Commission. (2024). Territorial Report 2024: Regional Competitiveness and Cohesion in the European Union. Brussels: European Commission.

Ferreira, L., & Silva, R. (2022). Cooperação intermunicipal e desenvolvimento regional em Portugal. Revista Portuguesa de Administração Local, 14(2), 35–52.

Instituto Nacional de Estatística (INE). (2024). Estatísticas do emprego público local 2023. Lisboa: INE.

OECD. (2023). SME and Entrepreneurship Outlook 2023. Paris: OECD Publishing.

Silva, J., et al. (2020). Scaling Behavior of Public Procurement Activity. Physica A: Statistical Mechanics and its Applications, 558, 124924.

Subtil, I. (2023). O ecossistema empreendedor nos municípios portugueses: A ação do poder local no incentivo à atividade empreendedora. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 64(4), 77–98.

World Bank. (2024). Subnational Business Ready in Portugal 2024. Washington, DC: World Bank Group.