

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 noutra, 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.