

O Estado-despesa e o centralismo português

Miguel Cadilhe

17 07 2025, para o Círculo de Estudos do Centralismo

Índice-resumo ⁽¹⁾

*O líder (...) pode assumir a maior e mais nobre qualidade
que é a do **grande reformador** (...).*

Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, 1759

Avultam os sinais de moleza e incongruência do “grande reformador”, quando observamos o Estado português e o seu protegido, dedicado e gastador *centralismo*.

I) O Estado-despesa e a economia. O *centralismo* domina e sobrepesa. E não é famoso o desempenho da economia portuguesa, comparado com a UE, nos últimos trinta anos.

II) A despesa corrente primária (dcp). O Estado cresce acima da economia portuguesa, em longas tendências do *pib* e da *dcp*. Houve três notáveis oportunidades em que o *grande reformador* poderia ter agido...

III) Os megaprojetos do centralismo (mpc). Temos novos *mpc* e eles trazem péssimos riscos, a diversos níveis: projeções da *procura*; derrapagem e composição das finanças públicas e inversão de prioridades, meios e fins; agravamento da descoesão do território; furtivos fenómenos de captura e corrupção.

IV) O centralismo e a via reformista da “democracia regional”. Continua inexplorada a “democracia regional” do continente, como caminho, além do mais, constitucional, para reformar o irreformável *centralismo*. Defende-se, a propósito da ideia de Sá Carneiro, a junção e o fortalecimento dos princípios da *subsidiariedade* e da *vigilância*.

V) O centralismo e a social-democracia. Há uma entorse filosófica na vigente social-democracia portuguesa, quando esta renega a ideia da “democracia regional” de Sá Carneiro e favorece um dos *centralismos mais centralizadores* da UE.

Anexo. Auditorias externas de organização e gestão ao centralismo – RCM 25/89.

Surgiram em 1989 essas *auditorias*, independentes, como meio de avaliar os gastadores-mores do *centralismo*. Tinham em vista melhorar a produtividade dos serviços públicos, condição posta pelo ministro das Finanças, em conjugação com motivadoras políticas de aumento da despesa de pessoal (*NSR*), propostas pelo primeiro-ministro. Mas cedo foi desfeita essa salutar conjugação de instrumentos próprios de um *grande reformador*. Caíram as antipáticas auditorias externas. Não caiu o simpático *NSR*. Ilações? Porventura sim...

À parte. Cálculos das figuras 1 e 2, disponíveis em www.acec.pt

(1) Vou na senda de anteriores escritos. Livros: *Factos e Enredos, 4 anos no MF*, 1990. *O Sobre peso do Estado em Portugal*, 2.ª ed. 2013. Artigos disponíveis em www.acec.pt:

- “Avaliar o grau de reformismo do Estado?”, *Estudos ACEC*, 2024. Inclui Excel com cálculos.
- “O Investimento no Novo Aeroporto de Lisboa”, *Estudos ACEC*, 2024. Inclui comentários.
- “O grande centralismo”, *Círculo/JN* #1, 2024.
- “Esforço fiscal excessivo em Portugal?”, *Policy paper* #17, IPP, 2021.
- “Francisco Sá Carneiro e o Centralismo”, *Brotéria*, volume 191, Dez. 2020, p 484/492.
- “A Constituição, a Equação e as Pensões”, *Cadernos de Economia*, 2015.
- “Reforma do centralismo?”, *Público*, 2013.

I) O Estado-despesa e a economia

1. O Estado-despesa é imprescindível. É-o por definição. O problema surge quando, sem bom critério, os políticos se excedem em *despesas correntes*, que depois viram permanentes, ou em *despesas de investimento*, que só passam em pobres *análises custos-benefícios*.

Uma coisa e outra ocorrem no seio do *centralismo* que molda a nossa Administração Pública.

Em Portugal democrático, a história do Estado-despesa, que é a história do novo *centralismo*, está repleta de casos de hiper-propensão-à-despesa. Isto reclama mudanças de atitude, de *tendência*. Estruturais, portanto.

É certo que a chamada *lei de Wagner*, de 1871, previa a longa expansão do Estado a taxa superior à da economia, mas na altura as bases de partida do Estado eram muito pequenas. Nessa senda *wagneriana*, já em democracia, alguns políticos portugueses fizeram crescer o Estado e o *centralismo* para níveis de franco *sobrepeso* de despesa, tributação e dívida.

2. Falta reformismo ao Estado-despesa português. O que se observa é, em geral, uma atitude política de *contra-reformismo* do Estado-despesa. Quanto mais as mudanças se adiam, mais elas se avolumam e dificultam. No fundo, o que os políticos têm feito faz lembrar o dito popular *andar ao redor da roda*.

Por sua vez, isso é uma das mais plausíveis razões do modesto desempenho, longo, da economia portuguesa.

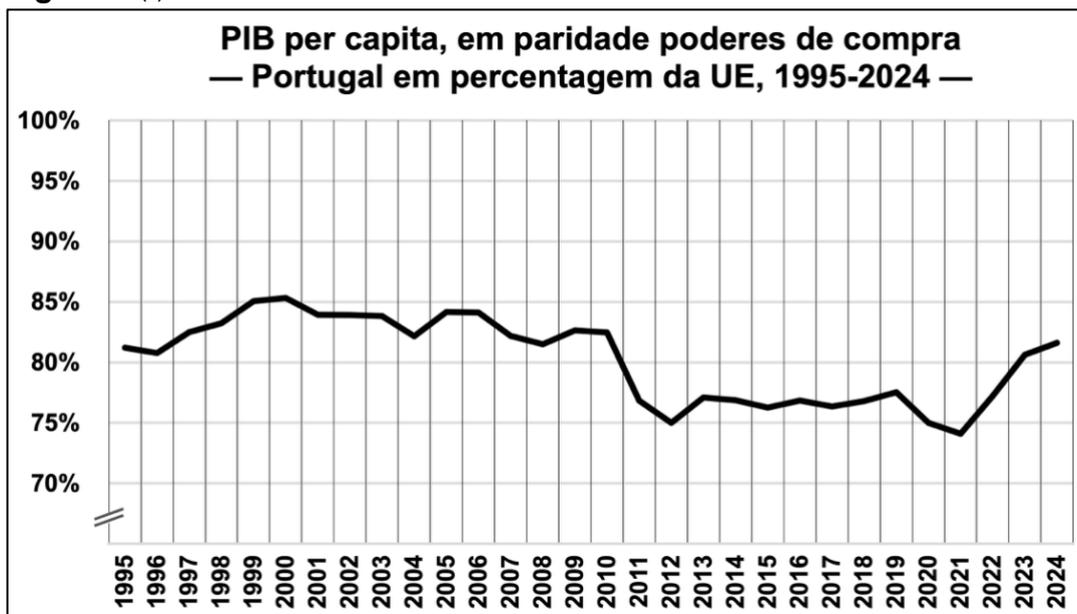
Na figura 1, podemos ver o *pib per capita* português, uma espécie de indicador-síntese de todo o nosso desempenho económico. Relaciona-se com a nossa competitividade e o nosso nível de vida. E compara-se com a média da UE, em paridade de poderes de compra. Estamos agora, praticamente, no que éramos há três decénios: 81,6% em 2024 e 81,2% em 1995; máximo 85,3% em 2000; mínimo 74,1% em 2021.

3. O Estado-despesa português não tem bom registo junto da economia.

Trata mal a produtividade própria e a produtividade dos outros. É pouco amigo da competitividade e da produção dos transacionáveis. É pouco dado às *cost-reducing policies*, fundamentais para as empresas. Liga pouco à coesão territorial.

E não esqueçamos, foi com o *centralismo* que chegámos, em democracia, ao extremo de três crises de finanças públicas e à desonra das políticas de estabilização forçada, sacrificando famílias e empresas. Das três vezes, remediámos, não reformámos o Estado-despesa.

Figura 1 ⁽²⁾



II) A despesa corrente primária (*dcp*)

4. É na *dcp* que mais se reflete o baixo grau de reformismo do Estado-despesa. Na figura 2, vemos sempre a subir o peso estrutural, tendencial, relativo, da *dcp*, sugerindo-nos que, partindo de uma situação de *sobrepeso* do Estado-*dcp*, o *grande reformador* tem primado pelas ausências nos campos da eficiência do *centralismo*.

O rácio das tendências *dcp* e *pib* aumenta quase 5 pontos percentuais em 30 anos. Por outras palavras, em longa tendência, a *dcp* cresce acima da economia, que a suporta. As taxas médias, tendenciais, nominais, de crescimento 1995-2024 são: *dcp* 3,65% e *pib* 3,18%, ao ano. Acumulando, avizinhámo-nos de uma incomportabilidade, uma impossibilidade, um abismo.

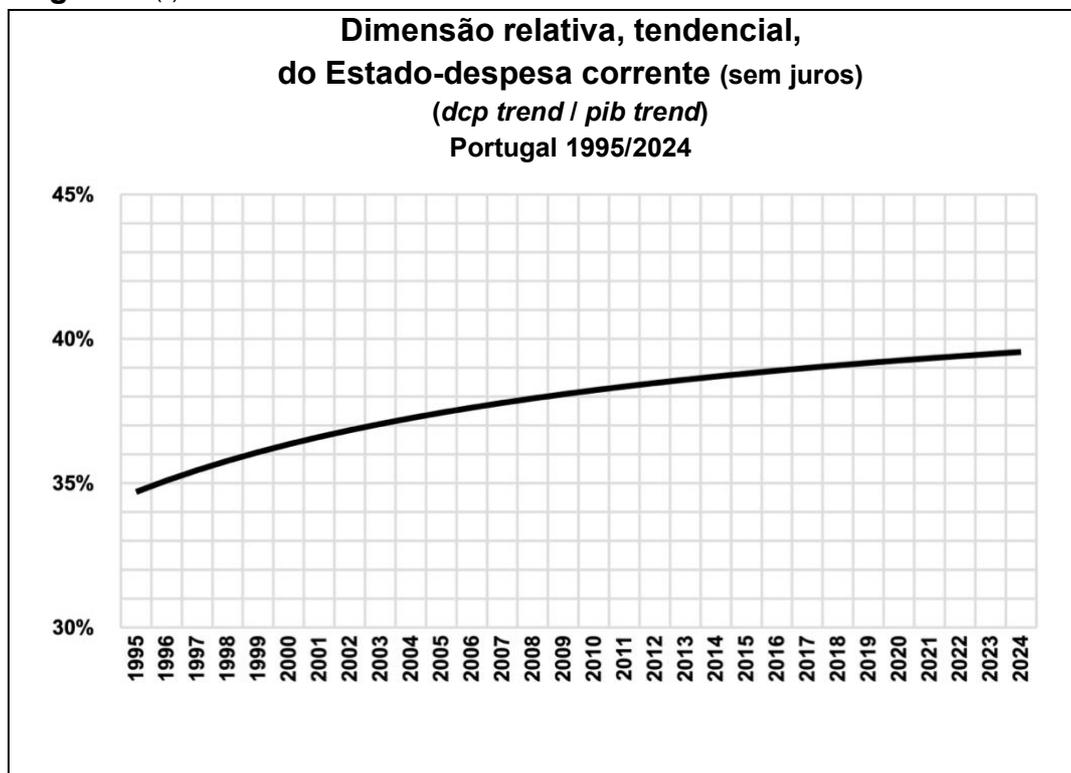
5. O *contra-reformismo* pode encontrar explicação no *dilema do grande reformador*. Assim o chamei e enunciei há vinte anos (livro *Sobrepeso*, 2005, p 79/81; 2013, p 204). Se avisar os eleitores das suas ideias, o *grande reformador* perderá as eleições e não realizará as reformas. Se não os avisar, poderá ganhar as eleições mas, sem legitimidade, não realizará as reformas.

Todavia, o *dilema* poderá diluir-se. Por exemplo, se ocorrer uma circunstância particularmente propiciadora, compreensível, positiva ou negativa. Ou se, por exemplo ainda, o *grande reformador* receber uma legitimação pós-eleitoral, por acordo entre os principais partidos.

⁽²⁾ Agradeço ao colega Manuel Correia de Pinho os trabalhos e os cálculos das figuras 1 e 2.

Creio que em democracia, livre já das turbulências, houve três notáveis oportunidades de uma tal diluição, porém perdidas. Vejamos esses três momentos.

Figura 2 ⁽³⁾



6. A primeira oportunidade para diluir o *dilema do grande reformador* ocorreu no tempo positivo e motivador do *NSR*, novo sistema retributivo da função pública, em 1989 e 1990. Era Cavaco Silva primeiro-ministro, o mais reformador em democracia. Concebido, nado e criado fora do Ministério das Finanças, o projeto do *NSR* obrigava a um anormal incremento da *dcp* permanente. O *NSR* só foi aprovado sob condições exigidas pelo ministro das Finanças: i) correlativos aumentos de produtividade, ii) instrumentalmente, auditorias externas, independentes, à organização e gestão das entidades mais gastadoras do *centralismo*. Assim rezava, com justa ousadia, a *RCM 25/89* (ver excertos, em caixa, no anexo). Precisamente, o que ela também consentia era que se pegasse por uma *ponta do novelo* do reformismo. Mediante concurso, foram pré-qualificadas as auditoras. Iniciaram-se as primeiras auditorias. Todas elas deveriam estar concluídas em 1990. As auditorias foram, porém, interrompidas. Reproduzo em **anexo as páginas que,**

⁽³⁾ A curva da fig. 2 mostra-se alisada, pelo facto de ser divisão de duas tendências, elas mesmas já alisadas. O peso estrutural, tendencial, relativo, da *dcp* é um dos três critérios que usei no cit. artigo "Avaliar o grau de reformismo do Estado?", 2024. A curva inclui agora 2023 e 2024, mas as longas tendências não são muito sensíveis, a olho nu, ao acrescento de um ou dois anos efetivos – no caso *dcp* e *pib*, ambos acima das tendências nos dois anos.

sobre isso, escrevi nos livros *Factos e Enredos*, 1990, e *Sobrepeso*, 2013. É uma leitura curiosa.

Bloqueou-se, pois, esta primeira porta, semiaberta, do *grande reformador* do Estado-despesa. Sucumbiram as exigências de especiais contrapartidas de produtividade, enquanto o *NSR* prosseguia a cavalgada do *despesismo* (entenda-se, mais *dcp* sem mais produtividade). ⁽⁴⁾

7. A segunda oportunidade para diluir o dilema do grande reformador ocorreu no tempo negativo e austero do programa troikiano, anos 2012/2014. Era Passos Coelho primeiro-ministro. O contexto e a percepção pública propiciavam um novo reformismo do Estado – aliás, previsto no memorando de entendimento com a *Troika* –, mas em vão. Escrevi criticamente sobre isso em vários lados ⁽⁵⁾ e, mais detidamente, na reedição do livro *Sobrepeso*, 2013. Uns dias antes de se demitir, o duro e competente ministro das Finanças, Vítor Gaspar, falou-me para agradecer aquele livro. A citação, supra, de Adam Smith resulta dessa ocasião. Haveria o ex-ministro de reconhecer, ainda em 2013, segundo o *Expresso*: “*Pensei que se poderia dar prioridade à consolidação orçamental e à estabilização financeira sem uma transformação estrutural profunda das administrações públicas. Neste momento, é claro que um esforço muito mais concentrado, desde o primeiro dia, na transformação das administrações públicas teria sido muito mais apropriado.*”

Bloqueou-se, pois, esta segunda porta, semiaberta, do *grande reformador* do Estado-despesa. Desaproveitou-se um extraordinário *momentum* de cidadania e não se cultivou a natural compreensão e receptividade da população. Tudo se esvaiu num fraco, tardio, apressado, “guião da reforma do Estado” em fins de 2013, que se prestava a manter o pleno do *centralismo*. Ficou inconsequente. Em artigo de jornal, chamei-lhe *guião do pequeno reformador*.

8. A terceira oportunidade para diluir o dilema do grande reformador ocorreu no tempo da chamada geringonça, em época já bastante pós-troikiana. Era António Costa primeiro-ministro desde fins de 2015, governava auto-aprisionado ao apoio parlamentar da *geringonça*. No triénio 2018/21, usufruiu da abertura para um entendimento reformista, de largo alcance, histórico, com o principal partido da Oposição, cujo líder demonstrava publicamente essa predisposição. Costa poderia, com Rui Rio, ter rompido o

⁽⁴⁾ Sobre os factos de 1989 e eventuais lições para o presente, veja-se com especial interesse: Carlos Tavares, “Uma reforma pragmática da Administração Pública”, *ECO magazine*, 2025. Assinale-se que em 2025 o 2.º governo Montenegro retoma a figura do ministro da Reforma do Estado e, no seu programa (p 55 e 196), faz menção a *auditorias externas de gestão*, setoriais, nos ministérios das Finanças e da Saúde.

⁽⁵⁾ No *Público* em 2013, disponíveis no portal www.acec.pt, “Consideração devida a Gaspar”; e “Reforma do centralismo?”.

dilema do grande reformador, mas o seu governo menosprezou a oportunidade. As visíveis manhas partidárias e uma rudimentar lógica da *geringonça* sobrepuseram-se aos superiores interesses do País. Critiquei Costa e sua proclamada aversão ao reformismo, fi-lo mais densamente numa reunião do Conselho de Estado de meados de 2023. Aconselhei *políticas de produto potencial*, ou políticas estruturais, e entre estas, a reforma do Estado-despesa.

Bloqueou-se, pois, esta terceira porta, semiaberta, do *grande reformador* do Estado-despesa. Rejeitou-se a cooperação reformista do líder do maior partido da Oposição. Abundaram os discursos políticos de negação, à esquerda e à direita, foram confrangedores, desprovidos de sentido de Estado.

Barbaramente, na máquina do Estado, foram reduzidas horas de trabalho e foram recrutados mais funcionários (mais 95 mil pessoas, +14%, entre fins de 2015 e fins de 2024). Esta é, bem sabemos, a outra face comum do imparável Estado-*dcp* e seu *centralismo*, arredios ao reformismo.

III) Os megaprojetos do *centralismo* (*mpc*)

9. Por vezes, a par do bom investimento público, o Estado cai em grave erro e faz maus investimentos em *mpc*, misturados ou não com mais *dcp*. Seja investimento direto. Seja investimento indireto, como *PPP*, parcerias público-privadas, ou contratos de concessão, ou medidas de efeito equivalente, que o Estado acaba por ter de pagar de uma maneira ou de outra.

O Estado-*mpc* pode retirar meios a outros fins muito mais meritórios, por força da *equação de meios e fins*, que detalho num dos pontos seguintes. Nos *mpc*, o *centralismo* tende a subalternizar a *racional alocação de recursos escassos*, que é uma das questões basilares da teoria económica. Além disso, se analisarmos os factos em retrospectiva, veremos que muitas vezes as más afetações das finanças públicas em *mpc* induziram não só défices e dívidas do Estado, como também produção de “não transacionáveis” pelas empresas.

Dei exemplos de antigos *mpc* no livro *Sobrepeso* (2013, p 39 e 102/3), tais como: a Expo 98; os estádios de futebol do Euro 2004; as autoestradas de baixíssima procura; os submarinos e certos aviões militares; o novo aeroporto e a destruição do existente, etc.

10. O Estado-*mpc* pode ensejar insondáveis cumplicidades e interesses, que, furtivamente, condicionem onerosos contratos de *mpc*. Não sei se o estranho exemplo, passado há anos, da compra de submarinos é paradigmático (*Sobrepeso*, 2013, p 73, 165). Os fabricantes alemães venderam ao Estado português os submarinos quando, na realidade, em boa

avaliação, nós não precisávamos deles. A justiça alemã condenou quem fez *corrupção ativa*, devidamente identificada. A justiça portuguesa não detetou a *corrupção passiva*.

A propósito, escrevi no cit. artigo de 2020, pelos 40 anos da morte de Sá Carneiro:

E, deploravelmente, há sempre o risco de *corrupção*, que deve ser prevenido e combatido sem tréguas. Em frequente lapso, a descentralização é associada a mais corrupção do que a centralização. O facto é que, em volume, a corrupção tende a ser muito maior na administração central, incluindo empresas públicas. Aí se situam os grandes contratos públicos.

11. Os *mpc* não escapam, mais cedo ou mais tarde, à equação de meios e fins. A equação é implacável, ela faz a matemática das capacidades de tributação e de dívida, no presente ou no futuro, *versus* as necessidades de despesa de funcionamento e desenvolvimento. Em artigo de 2015, cit., especifiquei esta equação em termos estruturais.

Por via dos efeitos de mais dívida, a *equação* não deixa escapar nenhuma despesa pública. Por exemplo, as que sejam dispensadas das regras europeias do défice, como agora poderá suceder com as despesas de defesa.

Ou, por exemplo ainda, o recente balúrdio de 3,2 mil milhões de euros para a *TAP tapar* prejuízos, classificado, sem rigor algum, como aquisição de “ativos financeiros” pelo Estado. Na verdade, enterrou-se dinheiro dos contribuintes num remoçado *mpc*, velho sorvedouro. Adiante, abordo de novo o caso do *mpc TAP*.

12. Os *mpc*, civis ou militares, devem ser avaliados por boas *ACB*, análises custos-benefícios. Muitos dos *mpc* não passam no crivo de umas boas finanças públicas e de uma competente, independente, *ACB*.

Em alguns casos, a *ACB* é especialmente complexa. Por exemplo, destruir, deslocalizar e reconstruir um novo aeroporto nacional é um *mpc* que, em princípio, carece de uma *ACB* claramente positiva mas ela envolve muitas variáveis previsionais (ver *procura*, adiante), diversas intangibilidades e tangibilidades, tempos de previsão muito longos, etc.

Defendo que, entre outros critérios, a *ACB* inclua um critério do tipo *PRD*, *prazo de recuperação em divisas*. Quanto mais depressa as exportações, diretas e indiretas, conseguirem pagar as componentes importadas, diretas e indiretas, do *mpc* (as do investimento e as da produção), tanto melhor. Casos haverá em que o *PRD* resulte numa impossibilidade de haver o *R* de recuperação, implicando a rejeição ou o adiamento do *mpc*, salvo se este for muito favorecido por outros critérios (*Sobrepeso*, 2013, p 193/4).

13. A autêntica “regra de ouro” das finanças públicas não consentiria usar dívida pública para pagar maus investimentos em *mpc*. Defendo que pode haver *bom défice público* se este resultar de *bom investimento público*, ou de *boas reformas estruturais*, ou de *boa política anticíclica em má recessão*.

Por sua vez, a “regra de ouro” das finanças públicas, assim a entendo, diz-nos que a *dívida pública* pode financiar o mencionado *bom défice público*, não lhe cabe financiar os *mpc*-não-bom-investimento-público, ou seja, os tais *mpc* que não passem nos crivos de boas finanças públicas e competente, independente, *ACB*. O facto de o *mpc* ser *PPP*, ou concessão, ou similar, não modifica, reitere-se, o conceito nem a regra

14. Infelizmente, parece que os últimos governos regressaram às temeridades do Estado-*mpc*. Fizeram-no com o acúmulo de três *mpc*: *NAL* (novo aeroporto de Lisboa), *LAV* (linhas de alta velocidade, Porto-Lisboa e Lisboa-Madrid) e *TTT* (terceira travessia do Tejo, rodoviária e ferroviária). Tenho as mais sérias dúvidas e as mais sombrias apreensões a respeito destes três *mpc*. Remeto para o cit. texto “O Investimento no *NAL*”, 2024, em especial, IV) critérios de avaliação, VI) projeção da procura, VII) custos de alternativa; e os cinco comentários.

As coisas complicar-se-ão se lhes juntarmos o *mpc em curso TAP*.

15. Não se conhece o total dos totais de despesa daqueles três *mpc*, nem as suas fontes de financiamento estão discriminadas. Teoricamente, o financiamento dos *mpc NAL+LAV+TTT* poderá vir, parte, da UE (ferrovias?); parte, dos utentes (preços e taxas); parte, do orçamento do Estado (despesas públicas, benefícios fiscais, receitas cessantes, extensão de contratos, etc.); parte, das concessionárias (afinal, irá ser o Estado a pagar, indiretamente); parte, do endividamento. Uma coisa é certa: haverá sempre pesados custos para os contribuintes e para a economia portuguesa.

16. A pior dúvida é a procura do *NAL*... A variável mais mandante nas avaliações do *NAL*, por sinal a mais falível, é a *procura* nas próximas décadas.

A meu ver e em boa prudência, teremos de admitir um *cenário pessimista da procura*, menos favorável do que o chamado “cenário baixo ou moderado” (de entre os três calculados pela Comissão). E então, o acúmulo dos três *mpc*, a que se junta o *mpc TAP* (de futuro, na parte não privatizada), poderá ser assustador para a economia e as finanças portuguesas.

Indo mais longe, há quem teça severíssimas críticas e fundamente alternativas aos três *mpc*, que muito deveriam dar que pensar. Há quem rejeite a dispendiosa e anti-ambiental condição de *hub* e recuse a demolição do aeroporto Humberto Delgado. Argumentam que o que está em causa é

demasiado desproporcionado para o País, e que as finanças públicas não são um recreio nem os *mpc* são um brinquedo. ⁽⁶⁾

17. Algumas das matérias obrigatórias em análise séria do projeto NAL.

Aguardemos que os novos estudos da *procura* e de *ACB* do *NAL*, que estão oficialmente prometidos para 2026, cumpram livre e integralmente todos os requisitos técnicos, qualitativos, de ângulo, de abrangência e exaustividade, sem sofrer imposições políticas, nem exclusões de objeto de análise.

E em especial, entre outras matérias, espera-se que tais estudos da *procura* e *ACB* do *NAL* possam:

- Considerar duas magnas hipóteses, *hub* e não *hub*.
- Considerar duas outras magnas hipóteses, *TAP* e não *TAP*.
- Desqualificar 1/3 da procura, por ser de passageiros *em trânsito*.
- Imputar ao projeto todos os custos exigidos pela realização do *NAL* (*TTT*, extensão da *LAV*, estradas, edificações, direitos dos trabalhadores, etc.).
- Explicitar os efeitos de emergentes negócios imobiliários.
- Atribuir probabilidades e incorporar os prefiguráveis *efeitos-preço* e *efeitos-quantidade*, que desloquem para baixo a curva da procura ⁽⁷⁾.
- (...)

18. O desmedido caso do *mpc TAP*. Há uma certa inclinação portuguesa para casar os dois *mpc NAL* e *TAP*. Receio que um tal casamento possa gerar um ‘monstro’, difícil de saciar e controlar num país da nossa dimensão, do nosso nível de desenvolvimento e com as nossas finanças públicas. Não sabemos se, por exemplo, a nova privatização parcial da *TAP* vai, de alguma forma, vincular o *NAL*, ou vice-versa. Se o for, será um erro, a meu ver.

Sobre o *mpc TAP*, mantenho o essencial do que escrevi no *Expresso* de 04 11 2006 e 11 07 2020. Narrei, sem identificar pessoas, que uma vez fui desafiado para liderar a *TAP*, o convite era de um bom ministro. Li relatórios, revi muitos anos de prejuízos e poucos anos de lucros, pesei a delapidação de capitais públicos, antevi tudo a prosseguir naqueles andamentos, ponderei valores estratégicos. Agradei o convite, recusei, disse porquê e sugeri: vendam a empresa, ou encerrem e vendam partes e equipamentos. Anote-se que encerrar não implica falir, ainda que o balanço da *TAP* esteja muitas vezes manifestamente falido; nem implica eliminar a *curva da oferta*, porque a concorrência cedo ocupa o vazio, ou mais do que isso, repondo os voos

⁽⁶⁾ Com importantes ideias e propostas, das quais exclui o modelo de *hub* e a destruição das infraestruturas existentes, mas inclui as ferrovias em todo o território, veja-se: Óscar Afonso, “A solução aeroportuária para um país mais coeso e mais verde”, jornal *ECO*, 2024. Está no portal www.acec.pt

⁽⁷⁾ Por ex., os efeitos de, e suas probabilidades: a) proibição de voos curtos pela UE, por razões ambientais; b) agravamento relativo das taxas aeroportuárias do *NAL*; c) aumento relativo do preço do turismo nacional; d) novas tecnologias aeroportuárias ou/e aeronáuticas.

rentáveis (incluindo os socialmente subsidiados), praticando bons preços e retomando parte do emprego e dos fluxos intersectoriais mais competitivos.

19. Oito perguntas de 2006, talvez desarmantes, sobre o *mpc TAP*...

Naquela altura, inventariei umas questões simples, prévias, quase todas factuais. E respondi assim, era e é a minha opinião, como consta do citado jornal de 2006:

- a) Integra a *TAP* as funções indeclináveis do Estado? Não.
- b) Subsistem as razões históricas, 'imperiais', da criação da *TAP*? Não, desde há muito.
- c) Produz a *TAP* um bem que, de outro modo, não seria fornecido? Não.
- d) Produz o Estado melhor do que os privados do setor? Não.
- e) Tem o Estado trazido mais concorrência? Não, pelo contrário.
- f) Quanto mais dinheiro vai o Estado meter na *TAP*? Muito.
- g) Passa esta despesa pública numa boa *ACB*? Não, pressinto que não.
- h) Têm as finanças públicas arcaboço para manter a *TAP*? Não.

20. Em maré de *mpc* e hipoteticamente falando, pode haver perversos cenários políticos de governação. Talvez o cenário mais perverso seja o da coexistência de governantes das áreas das *infraestruturas, coesão e finanças* demasiado bem alinhados nos *mpc*, esquecendo que, nas dimensões e proporções em que estamos, o Estado-*mpc* pode flagelar irremediavelmente a economia e as finanças. Ora, sem boa economia e sem boas finanças, não há bom Estado social (*Sobrepeso*, 2013, p 172/4, 203).

E esquecendo também que o Estado-*mpc* pode flagelar irremediavelmente a coesão do território. Ao anunciar aquela concentração de três *mpc* no Litoral, a que se junta o *mpc em curso TAP*, os governos de 2023 e 2024 tiveram o cuidado de omitir, nos documentos, e em absoluto, alusão a quaisquer políticas compensatórias do Interior. As boas políticas de desenvolvimento do Interior são genuinamente social-democratas, sejam elas regionais ou sub-regionais. Ou sejam elas transversais como as do *Movimento pelo Interior*, politicamente muito bem acolhido nas palavras, em 2018, mas muito pouco sequenciado nas ações. ⁽⁸⁾

21. E se as conclusões de uma séria e transparente *ACB* dessem um inequívoco sim aos *mpc NAL, TAP, TTT, LAV*? Pelo que penso e conheço das coisas, um tal acontecimento tem *a priori* probabilidade zero, o que não significa ser acontecimento absolutamente impossível.

Pois bem, supondo que isso pudesse ocorrer numa séria *ACB*, pelo que me toca teria de rever a posição crítica e apagaria muitas das ideias, pensamentos, juízos, alicerces e convicções que acima transmiti.

⁽⁸⁾ Ver artigo cit. "O grande centralismo", *Círculo/JN* #1, 2024, www.acec.pt

Ou seja, deixaria eu de discordar do acúmulo daqueles 4 *mpc*, se uma impecável *ACB* concluísse que o País, a sua economia e as suas finanças aguentariam bem com o correspondente esforço e sentido de alocação de recursos, e que esta alocação seria boa para as prioridades e capacidades da coesão, do desenvolvimento e do crescimento.

IV. O *centralismo* e a via reformista da “democracia regional” ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾

22. Quão exacerbado é o *centralismo* português, em indicadores comparativos da UE? Ver figuras 3, 4 e 5.

Os gráficos e as legendas falam por si. Tratando-se de um fenómeno estrutural, podemos admitir que as coisas não se alteraram em Portugal até ao presente (isso mesmo se evidencia na figura 3 com quatro anos 2008, 2012, 2016, 2019, praticamente coincidentes).

23. A *descentralização* pode incidir, e bem, sobre várias das funções do Estado, conforme ensina a teoria da Economia Pública. Ver figura 6.

Mas há limites de dimensão e de natureza à *descentralização* de certas funções do Estado. Exemplo é o referido *mpc NAL*, principal aeroporto nacional. Pela dimensão, pelo financiamento e pelos impactos nacionais ou suprarregionais, nunca se poderia pensar em regionalizar a sua decisão. Esse é um dos casos tipificados na Economia Pública como pertencendo à parte da função *eficiência* não *descentralizável*. Mas se houvesse regiões fortes e legitimadas no continente, o acúmulo de investimentos *NAL*, *LAV*, *TTT*, a que se junta o *mpc TAP*, seria muito mais analisado e poderia ter sérias dificuldades em ser politicamente aprovado. Veríamos o poder central a ser interpelado pelos poderes regionais, por causa da afetação de recursos escassos – o que for para ali, não vai para outros fins, nem economicamente, repete-se, colhe dizer-se que é uma *PPP*, concessão, ou similar.

24. Para a “democracia regional”, são indissociáveis os princípios de Subsidiariedade e de Vigilância. Ver figura 7.

Esta junção é seguramente uma ideia fundacional, assim a vejo, em prol do bom conceito e da boa criação da, ainda inexistente, “democracia regional” do continente. Sublinho, um rigoroso, independente e dissuasor *controlo central* é um dos melhores aliados da *descentralização*.

⁽⁹⁾ A ideia e a expressão “democracia regional” é de Francisco Sá Carneiro (1934-1980).

⁽¹⁰⁾ Peço desculpa pelo formato em *slides* que uso de seguida, recorrendo ao powerpoint da conferência “Democracia regional”, AAAFEP, FEP, 20 06 2022. Em vez dos textos comprimidos das figuras 3 a 9, poderá o leitor preferir ver, por ex., o prefácio que escrevi para o livro de Luís Braga da Cruz, está no portal www.aacec.pt Ou ver o cit. livro *Sobrepeso*, 1.ª ed, 2005. cap. 2.8, ou 2.ª ed, 2013, cap. 13.III. Ou ver a série de três artigos no *Público*, 2022, em coautoria com Luís Valente de Oliveira.

A descentralização carece de atenta vigilância, mormente legal e financeira. Um país descentralizado pode justificar instâncias mais especializadas de vigilância.

Quando a descentralização falha regras, limites e procedimentos, designadamente financeiros, a falha é também, e antes do mais, das instituições de vigilância da República (capítulo 7 do livro *Sobrepeso*, 2013). O *centro* político e institucional da República e o seu sistema de justiça são quem, antes do mais, tem responsabilidades por *falhas de efetividade* em mecanismos de controlo e contenção.

25. Qual é o ponto de vista que mais sentido faz na ideia de “democracia regional”? Ver figuras 8 e 9.

O que, em primeiro plano, mais justifica a “democracia regional” é a coesão do território.

Em outro plano, é também a viabilização do reformismo do Estado-despesa e do *grande reformador*.

E em ambos os planos, nas suas essencialidades, não podemos deixar de ver as razões democráticas e social-democráticas de Sá Carneiro.

Quanto à coesão, um dos efeitos mais visíveis e nefastos do *desbalanço* territorial inerente ao *centralismo* é revelado pelo atraso relativo do Interior.

Em números redondos, o Interior cobre 3/4 do território e detém apenas 1/5 da economia em PIB, em população, em empresas. Nos últimos 60 anos, o Interior perdeu 37% da população.

Para além do contra-balanço há, igualmente, a razão da descontinuidade institucional e democrática – entre o demasiado central e o demasiado local – e as perdas de pertinência e justeza de política e ação. É mais um corolário do princípio da *subsidiariedade*.

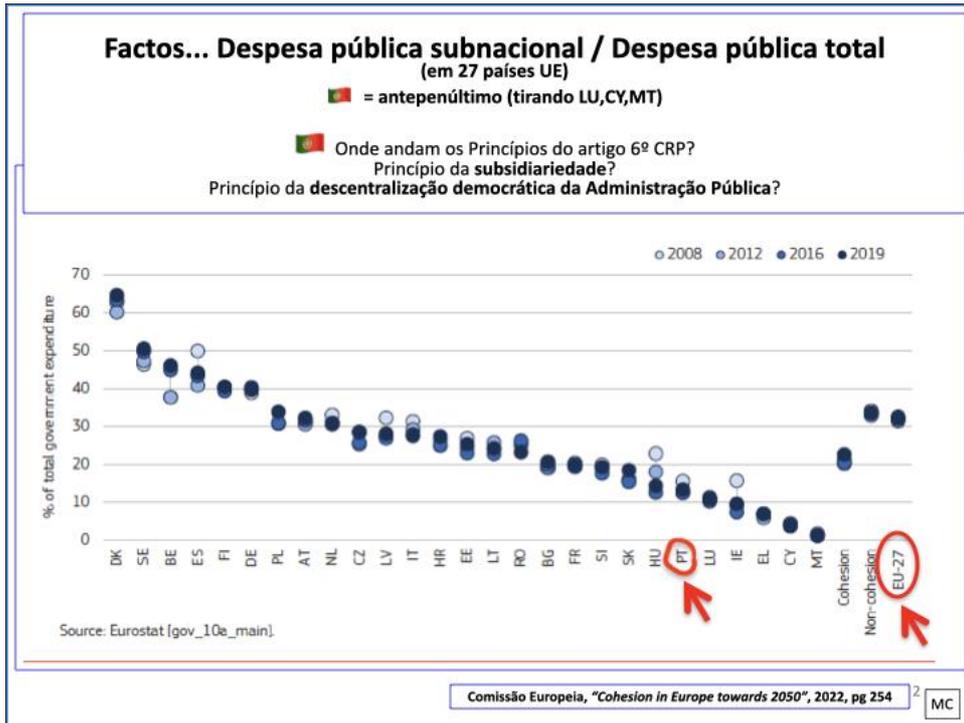


Figura 4

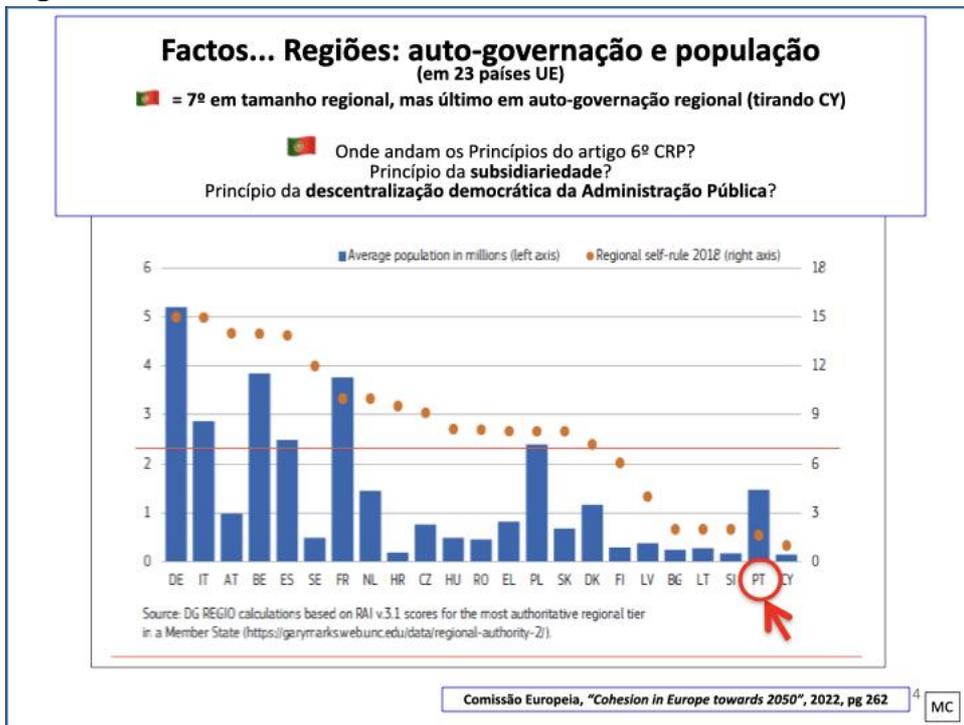


Figura 5

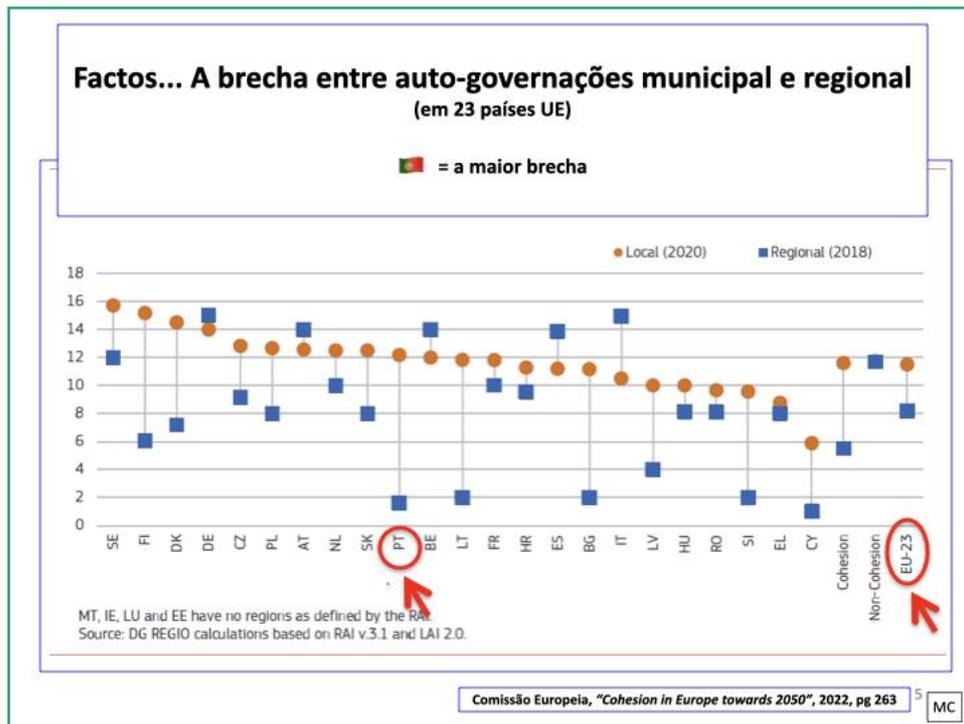


Figura 6

Funções descentralizáveis

A Economia Pública e outras ciências distinguem entre **funções descentralizáveis** e **funções não descentralizáveis** do Estado.

NÃO. Funções como as de soberania, organização política, relações externas, membro da UE, defesa e segurança, justiça, sistema fiscal, estabilização macroeconómica, não são, em princípio, descentralizáveis.

SIM. Funções do Estado nas importantes áreas da **eficiência económica** e da **equidade social** são, em parte significativa, com vantagem, descentralizáveis.

~ **NÃO.** Quase sempre, a decisão sobre **grandes projectos públicos**, como um novo aeroporto nacional, não é descentralizável. Mas...

8 MC

Figura 7

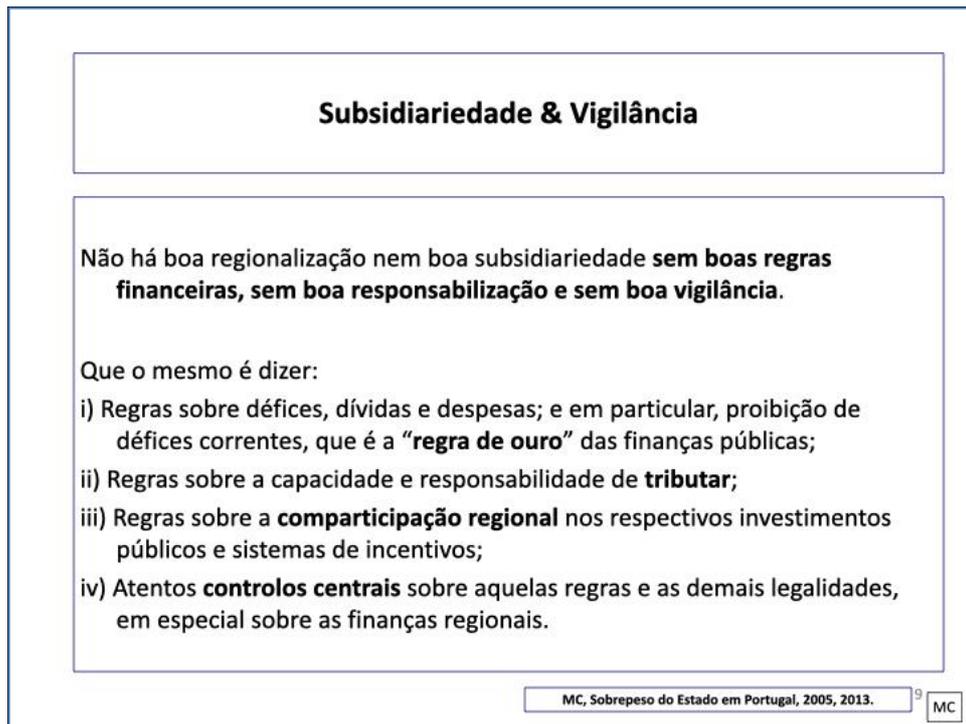


Figura 8

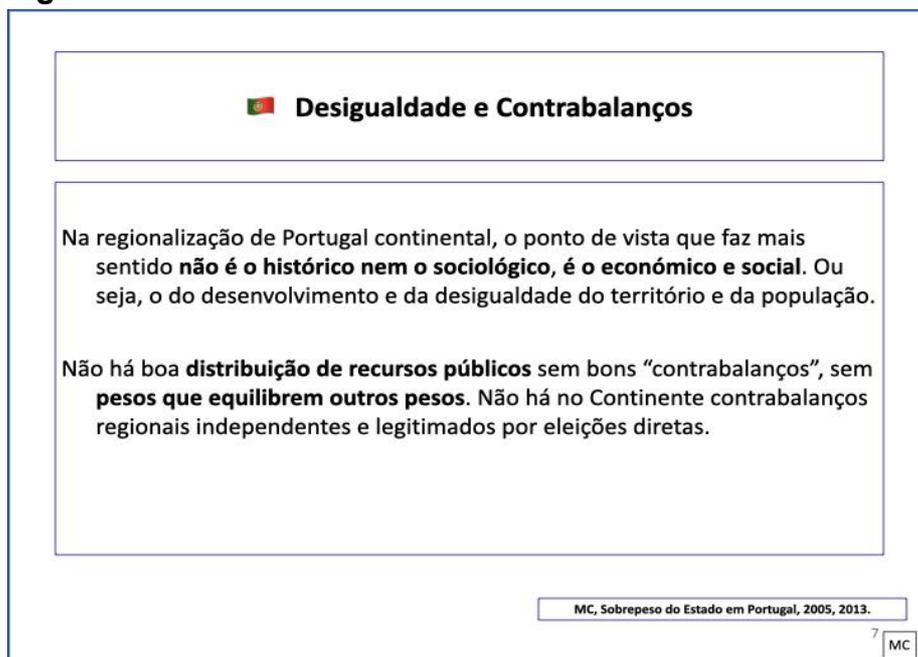


Figura 9

Reformar o Estado por via das regiões?

Análises económicas e econométricas concluem que o Estado português é **pesado, pouco eficiente e hipercentralizado**.

Este Estado dificilmente se **auto-reforma**.

Se for dotada de **instituições de qualidade**, se for submetida a **apertado enquadramento financeiro e a bons controlos centrais**, em suma, se for guiada pelo princípio conjugado de **boa subsidiariedade e boa vigilância**, então a **democracia regional do Continente pode revelar-se o melhor caminho para a reforma do Estado-administração**.

MC, Sobrepeço do Estado em Portugal, 2005, 2013.

10

MC

V) O *centralismo* e a social-democracia...

26. Há evidência de regimes e funções do *centralismo* que devem ser revistos e reformados. Isto, sem ignorar quão problemática é a composição da *dcp* (livro *Sobrepeço*, 2013, p 47).

Há o arreigado *centralismo* da despesa e há, de tempos a tempos, a sua adoração pelo Estado-*mpc*.

Há notória falta de qualidade de algumas instituições, o que vai muito para lá do Estado-despesa.

Há mediocridades no funcionamento de serviços e na organização e gestão de meios; ou na relação *inputs* e *outputs*; e há novíssimos fatores de produção, como a Inteligência Artificial.

Há novos desafios de despesa, como os da demografia, que se arrastam; ou como os da defesa, que emergem.

Há a questão da *comportabilidade* da despesa, na mencionada *equação de meios e fins*.

E há o dever de todos pensarmos em *concertação* e *programas humanizados*, quando sabemos que o reformismo lida com pessoas – os trabalhadores do Estado e os beneficiários do Estado social.

27. Com a social-democracia de Sá Carneiro teria sido diferente... ⁽¹¹⁾

Creio que o território continental estaria provido das regiões constitucionais se Sá Carneiro não tivesse morrido há 45 anos, na trágica noite de 4 de

(11) Ver artigo cit. “Francisco Sá Carneiro e o Centralismo”, *Brotéria*, 2020.

Dezembro. Ele defendeu, como parte integrante dos princípios da social-democracia, a “*construção da democracia regional*”. Com Sá Carneiro, o PSD não teria enveredado pelos caminhos evasivos dos anos noventa, que são sempre caminhos de meia coragem e meia verdade. Não são os caminhos de uma certa e digna libertação territorial que a partir do Porto, e da sua História, Sá Carneiro sentia e entendia.

28. A rendição da social-democracia ao *centralismo*... ⁽¹²⁾

Nos anos noventa, os caminhos dos políticos contra a regionalização constitucional não primaram pela frontalidade, a qual, no limite, ter-se-ia traduzido por riscar a ideia da Constituição. Em vez disso, aditaram uma inóspita condição – o referendo – que quase equivale a pôr um *não* pintado de *sim*. Um *não* em “*concreto*” onde há um *sim* em princípio. O princípio não é referendável, só o é o “*concreto*”, mas este trava aquele.

O velho e poderoso *centralismo* venceu, fê-lo por dentro da fortaleza, numa espécie de “porta da traição” de outros tempos, que alguns abriram, seja-me perdoada a analogia. O *centralismo*, que Salazar acentuara, reapareceu sob vestes e preocupações democráticas e atingiu em cheio a “*democracia regional*” do continente. Julgo poder dizer que isto não teria acontecido com Sá Carneiro.

O referendo foi fruto da 4.^a revisão constitucional, de 1997. Uma exigência única na nossa Constituição. A sua matemática é extremamente adversa, como se depreende dos artigos 256.º e 115.º-11 da Constituição. A *armadilha* funcionou no referendo de 1998, eram oito as “*concretas*” regiões da lei 19/98 – talvez não fosse a melhor das leis nem a mais feliz divisão do território. A nascente regionalização hibernou ali.

29. Volta a esta questão, pode a social-democracia dar-se bem com o *centralismo*? ⁽¹³⁾ Não, não pode. A tecnocracia pode, até pode servir o *centralismo*. A ditadura pode, até pode servir-se do *centralismo*. A democracia e a social-democracia não podem, não devem.

Porém, ao que parece, a AD de 2024 e 2025 não gosta da alternativa ao *centralismo* que é a “*democracia regional*” de Sá Carneiro e da sua AD de 1980. E porquê? Não vejo fundamentação, consistência, estudo.

Vejo superficialidades, impressões, falácias. E entrevejo antigas influências do tempo da sobredita rendição, que não são as do tempo de Sá Carneiro. Não conheço, por exemplo, o pensamento do Governo perante aquela posição relativa de Portugal muito *centralizado* nas figuras 3, 4 e 5, supra, no conjunto dos moderados *centralismos* europeus.

Os factos em Portugal mostram que o Estado-despesa *wagneriano* não se auto-reforma e não se auto-limita. Mudar o Estado-despesa passa por mudar

⁽¹²⁾ Idem.

⁽¹³⁾ Refiro esta incongruência em vários lados, como no artigo cit. sobre Sá Carneiro e o *centralismo*, *Brotéria*, 2020, ou no artigo “O grande *centralismo*”, *Círculo/JN* #1, 2024, www.acec.pt, entre outros.

o *centralismo* português. A “democracia regional” do continente pode ser o modo mais capaz e mais social-democrata de reformar o irreformável *centralismo*.

Anexo

Auditorias externas de organização e gestão ao *centralismo*. Revisitando os tempos da RCM 25/89.

(Com base em excertos dos cit. livros *Factos e enredos*, 1990, p 249/50, e *Sobrepeso*, 1.ª ed., 2005, p 54/7, e 2.ª ed., 2013, p 103/6,152/3,163/4)

O NSR, novo sistema retributivo...

As circunstâncias de 1989 eram francamente favoráveis, havia pleno emprego e o *PIB* crescia bem pelo quarto ano consecutivo.

E era bastante confortável a margem de manobra do *rácio estrutural DCP/PIB, ajustado pelo ciclo* (27% em 1989 versus 38,5% em 2013). Incorporava já o salto remuneratório destinado a compensar a sujeição, pela primeira vez, dos funcionários públicos a imposto sobre o rendimento do trabalho.

[Por ocasião da reforma fiscal de 1988/89, os funcionários públicos passaram a pagar imposto sobre os salários, os quais foram aumentados de modo a assegurar a *neutralidade fiscal líquida*, imediatamente antes e depois da mudança. A despesa (tal como a receita) deu, então, um salto que permanece pelos anos fora – razão por que a comparação inter-anos, antes e depois, dos rácios *DCP/PIB* e *RF/PIB* não deverá ser feita sem cuidar desta alteração.]

Mas o *NSR* estava iminente e havia que amparar, com imperativos de racionalidade económica, os seus efeitos despesistas. Assim surgiram, pela mão do ministro das Finanças, as **auditorias externas de gestão e organização**. Ficaram consagradas na RCM 25/89: a avaliação, mediante auditorias externas, “*é tanto mais premente quanto a próxima entrada em vigor de um novo sistema retributivo (NSR) para a função pública (...) deve ser acompanhada de um acréscimo significativo de produtividade*”.

A proposta do PM, a contraproposta do MF...

Os trabalhos preparatórios do *NSR* correram desde 1986 no seio de uma comissão de notáveis, sob a responsabilidade direta do primeiro-ministro. No Conselho de Ministros de 1989 em que, finalmente, sob proposta do primeiro-ministro, foi aprovado o *NSR*, apresentei as preocupações do lado do MF e procurei **vincular a aplicação do NSR à contenção de outras despesas correntes e à melhoria da produtividade da função pública**, no espírito da citada RCM 25/89. Portanto, medidas de compensação da despesa emergente, sem o que o *NSR* não podia passar. Propus e foram aprovadas orientações em concomitância com a longa execução do *NSR*. Isto consta, por exemplo, do documento *Pceded*, versão de 1989. E propus que **os serviços públicos mais gastadores fossem submetidos a auditorias externas de gestão e avaliados no que gastavam a mais e no que podiam e deviam poupar**. Isto foi igualmente aprovado, como consta da RCM 25/89. Subsequentemente, foram pré-qualificadas auditoras independentes, cuja listagem foi publicada ainda em 1989 no Diário da República, e foram lançadas, de facto, auditorias à gestão de umas primeiras

direções-gerais. Portanto, as coisas chegaram a este nível concreto de compensação e condicionamento do NSR.

A atitude mais natural de um dirigente...

O processo de fixação das dotações orçamentais para cada serviço pouco pode dizer, só por si, sobre o 'grau de utilidade' das despesas; isto é, se o serviço corresponde ou não a uma 'efetiva necessidade'; e, se sim, a que 'nível de atividade' deve estar. (...)

É óbvio que a atitude mais natural de um dirigente é, em autodefesa, justificar como indispensável o 'nível de recursos' que estão afetos ao seu serviço. Não é provável, pois, que uma proposta de 'extinção' ou sequer de 'redução da escala' provenha de dentro do próprio serviço, por iniciativa do seu dirigente.

A nossa experiência em torno do objetivo estratégico "menos Estado, melhor Estado" foi, aliás, significativa a esse respeito. Após uma primeira leva de extinção e liquidação de serviços e organismos, bem-sucedida, assistiu-se a duas interessantes reações. Por um lado, em alguns casos, renasciam das cinzas serviços novos na terminologia, mas velhos no objeto. Por outro lado, as decisões de mais extinções deixavam de surgir ou arrastavam-se indefinidamente, a propósito de se reponderar as soluções de 'extinguir ou reconverter ou reestruturar ou reduzir'.

Concluiu-se que era preciso recorrer a '**avaliações de fora dos serviços**', de modo a responder a questões básicas como: ***há ou não pessoal a mais, há ou não sobreposição de funções, há ou não justeza de certos procedimentos, há ou não utilidade de objeto, há ou não possibilidade de encerrar este ou aquele componente do serviço.***

O burocrata e o sindicalista...

As suas posturas naturais são, em geral, *anti-reforma* do Estado. (...) O burocrata tende a gerir em sobre-capacidade instalada, com a contemporização ou cumplicidade do sindicalista. Ambos tendem a barrar o passo aos intrusos (os **auditores externos de organização e recursos**, por exemplo), ambos tendem a dramatizar mexidas do nível de actividade, salvo quando são para mais.

Políticas de desmajoração do Estado, contra gastos, ineficiências, desperdícios ou desproporcionalidades, oferecem riscos de sucumbir à força de alianças ou convergências tácitas de burocratas e sindicalistas. Tais políticas recorrem a instrumentos como **auditorias externas de gestão e organização**; medidas de produtividade, utilidade e efetividade; reavaliações, reconceituações, desregulamentações, redimensionamentos, reafetações, fusões e concentrações; economias de escala; privatizações e concessões de exploração, *sharing*, *outsourcing*; anti-coagulantes de verbas (rigidez da despesa); cativações e cortes orçamentais; etc. (...)

O "grande reformador" e o meio caminho por andar...

"Instituíram-se, assim, as 'auditorias de gestão', nos termos da RCM 25/89. É um processo que valerá a pena explorar. A tentação, porém, será desistir nas primeiras provas de resistência" (assim predizia o livro *Factos e Enredos*, 1990, p 250).

O Governo viria a desistir das *auditorias externas de gestão*. E sem elas, nem seus sucedâneos, o NSR foi uma demonstração de como uma importante e justa reforma pode ficar a meio do caminho, derrapar e virar-se contra o reformador. No meio caminho andado, conseguiram os *burocratas* e os *sindicalistas* atingir os seus fins (tabelas salariais, promoções e progressões de carreira). No meio caminho por andar, não conseguiram os políticos fazer uma cabal ligação entre motivação remuneratória, concedida pelo Estado, e ganhos de eficiência dos serviços.

Havia virtudes no NSR, como havia demónios despesistas que tínhamos de controlar. E devíamos aproveitar essa vaga de ordem motivacional para realizar **reformas conceptuais do Estado**. Infelizmente, nos bastidores, que os há sempre, os anticorpos ganhavam força

perante a vera vontade política de reformar e reconceituar o Estado. Certamente por essa e outras razões, saí do Governo em Janeiro de 1990, após o que todas as medidas compensatórias foram subalternizadas ou estancadas por quem me sucedeu, mas o *NSR* não.

Resolução do Conselho de Ministros 25/89, de 25 de julho

(...) A próxima entrada em vigor de um **novo sistema retributivo (NSR) para a função pública** (...) deve ser acompanhada de um **acréscimo significativo de produtividade**. Ter-se-á sempre presente que **o serviço público está ao serviço dos cidadãos, e não o inverso**. Assim (...) o Conselho de Ministros resolveu:

1 - Realizar, por recurso a entidades (externas) especializadas, **auditorias de gestão**, em serviços e organismos públicos, visando, em especial:

- a) Identificar a **sobreposição de atribuições** de diferentes serviços e organismos ou mesmo o **eventual esgotamento** daqueles;
- b) Diagnosticar **procedimentos dispensáveis** (...);
- c) Detetar situações de **peçoal subutilizado**;
- d) Propor **medidas e ações** (...).

2 - Incumbir os Ministros das Finanças e do sector de determinar, por despacho conjunto, **os serviços e organismos que, dentro de cada ministério, serão objeto de auditoria** (...).

3 - Criar a **Equipa de Auditoria de Gestão (EAG)**, na direta dependência do Ministro das Finanças (...).
(...).

5 - Incumbir a EAG de proceder à **pré-qualificação de entidades** (externas) habilitadas para prestar serviços de auditoria de gestão da Administração Pública, às quais aquela recorrerá. (...)

(...)