

ANTÓNIO COVAS

Regiões Inteligentes e Nova Administração



EDIÇÕES SÍLABO

Regiões Inteligentes e Nova Administração

ANTÓNIO COVAS

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Silabo na rede
www.silabo.pt

Este livro foi financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/05064/2020 (VALORIZA – Centro de Investigação para a Valorização dos Recursos Endógenos).

FICHA TÉCNICA:

Título: Regiões Inteligentes e Nova Administração

Autor: António Covas

© Edições Silabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, setembro de 2023.

Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Depósito Legal: 521259/23

ISBN: 978-989-561-334-2

 **EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**
Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: silabo@silabo.pt

www.silabo.pt

Índice

Nota prévia	9
Introdução – Regiões inteligentes e nova administração do território	11

1ª Parte

Sociedade do conhecimento e inteligência territorial

1. Sociedade do conhecimento e inteligência territorial	19
2. Inteligência coletiva territorial e teoria do ator-rede.....	25
3. Inteligência emocional e territórios-desejados.....	31
4. A inteligência coletiva e a criatividade dos territórios.....	37
5. Crise e revolução nas ciências humanas e sociais.....	43

2ª Parte

O Grande Interior, uma geoeconomia de redes e interligações

6. A valorização do interior ou o dilema do prisioneiro?!	51
7. O Grande Interior, uma geoeconomia de redes e interligações.....	57
8. Universo digital e cooperação na macrorregião peninsular ...	61

9. Comunidades intermunicipais (CIM), um ator sintagmático?!	65
10. Comunidades intermunicipais, os núcleos de inovação <i>multitask</i> .	69

3ª Parte

A transição para a 2ª ruralidade

11. Arquitetura e gestão do território da 2ª ruralidade	75
12. A gestão do sistema-paisagem e a transformação do território	81
13. Transição digital, inteligência territorial e incumbentes principais	87
14. As grandes transições, as externalidades e a gestão do risco	93
15. As plataformas digitais colaborativas em meio rural	99

4ª Parte

Algarve, uma região paradoxal

16. Alcoutim, uma área crítica da baixa densidade	105
17. A Marginal do Baixo Guadiana	111
18. Guadiana e Sotavento Algarvio 2030, a próxima batalha	115
19. Massificação turística e uberização da sociedade algarvia	123
20. Algarve, o risco de uma região rica com gente pobre dentro	127

5ª Parte

Regionalização e nova administração do território

21. Descentralização, política regional e inteligência coletiva territorial.....	133
22. A formação do novo governo e a administração do território.....	137
23. A reforma do ensino superior, breves apontamentos.....	143
24. Os jovens e a regionalização, o futuro em questão.....	147
25. As Cidades CIM, uma cidade para todas as idades.....	151

6ª Parte

A economia criativa dos territórios inteligentes

26. O instante contemporâneo e o tempo lento das artes.....	159
27. Os eventos ICC e a gestão do território.....	163
28. Natureza e cultura, o valor acrescentado da economia criativa.....	167
29. Castelo Branco, cidade criativa da Unesco.....	171
30. Évora CEC 2027, o sistema operativo do vagar.....	177
Notas gerais e finais.....	183

Nota prévia

Julgo existirem boas razões para lançar, nesta altura, uma coletânea de textos de reflexão com o título *Regiões Inteligentes e Nova Administração*. Desde logo, por que vivemos uma década extraordinária e o período das *Grandes Transições* com impactos sistémicos sobre as sociedades como é o caso da transição digital. Depois, por que temos meios financeiros substanciais à nossa disposição para executar dois grandes programas operacionais, o PRR e o PT 2030. Em terceiro lugar, por que está em curso uma reforma importante em matéria jurídico-administrativa que envolve os níveis NUTS II, as CCDR e a administração regional, os níveis NUTS III e as CIM. Em quarto lugar, por que a transição digital irá fazer explodir o número de plataformas colaborativas e as iniciativas de cocriação e coprodução lançadas pela sociedade política local e regional. Finalmente, por que temos à nossa frente um ano de celebrações, em novembro de 2023 os 25 anos do referendo sobre a regionalização administrativa e em abril de 2024 os cinquenta anos do 25 de abril de 1974.

Os textos que agora se apresentam foram publicados, na sua grande maioria, sob a forma de artigos de opinião na imprensa nacional e regional, designadamente, nos jornais *online Público, Observador, Jornal de Notícias, Agroportal, Sul Informação* e na *Revista SmartCities*, durante os anos de 2022 e 2023. Tratando-se de textos de reflexão, e alguns são reincidentes, peço antecipadamente desculpa aos leitores por alguma repetição que se verifique, aqui e ali, na sua redação.

Quero fazer um agradecimento final ao Centro de Investigação ValORIZA, ao Instituto Politécnico de Portalegre e ao seu Presidente Professor Luís Loures pelo apoio inextinguível aos meus escritos e publicações. Uma palavra, também, de agradecimento para a Editora Sílabo. Aos leitores desejo uma boa leitura.

Introdução

Regiões inteligentes e nova administração do território

Estamos em 2023, as comunidades inteligentes e a nova administração do território estão na ordem do dia. Temos, por um lado, os impactos das Grandes Transições – climática, energética, ecológica, alimentar, digital, demográfica, migratória, securitária, laboral, geopolítica – que estão na origem de muitos custos de contexto, efeitos externos, acidentes de percurso, danos colaterais e inúmeros imponderáveis. Ou seja, perante os impactos destas Grandes Transições, que são geralmente multiníveis, é muito pertinente a questão de saber se a macropolítica e a macroeconomia do processo de integração europeia deixam ainda espaço de manobra útil para aprofundar os processos de regionalização e descentralização e, em geral, a cooperação urbana e regional no âmbito da governação europeia multiníveis.

Por outro lado, a paisagem político-administrativa das várias administrações públicas está em pleno movimento. A lei-quadro n.º 50/2018 de 16 de agosto relativa à transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais, a RCM n.º 123/2022 de 14 de dezembro relativa à transferência, partilha e articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado nas CCDR, e a aprovação na generalidade, em 2 de março de 2023 e depois em 30 de março, do decreto-lei que aprova a conversão das CCDR em Instituto Público, marcam, não apenas uma alteração substancial da estrutura de poderes locais e regionais como apontam para uma nova filosofia de regionalização e política regional no horizonte 2030. De facto, o Conselho de Ministros acaba de aprovar em março não só a conversão das CCDR em Instituto Público dotado de autonomia jurídico-administrativa e financeira e património próprio como, também, a

criação de uma presidência coletiva das CCDR, com um presidente e quatro vice-presidentes investidos do estatuto de gestores públicos.

No que diz respeito às grandes transições desta década, elas não seguirão, provavelmente, um guião bem estabelecido e este facto relevante mina a segurança da política das administrações e a estabilidade institucional dos incumbentes respetivos. Tudo parece estar em causa e nunca como agora as reformas da governação multiníveis, do Estado-administração e da cooperação interurbana e inter-regional foram tão necessárias. Assim, as mudanças funcionais e institucionais desta década acontecerão em quatro níveis de governo e administração: o nível supranacional da União Europeia, o nível nacional dos Estados membros, o nível infranacional e transnacional dos municípios e das regiões, enfim, o nível do cidadão das comunidades inteligentes e suas plataformas colaborativas.

No que diz respeito especificamente à administração regional, as CCDR são uma boa base de partida para a política de regionalização, pois constituem uma *interface* de referência para todos os serviços regionais do Estado e dispõem de uma legitimidade funcional e operativa para a condução da política regional. As CCDR são uma infraestrutura administrativa útil para ensaiar o que eu designo como a *regionalização coordenativa*, todavia, a partir daqui a regionalização é um processo eminentemente político, pois podem ensaiar-se diversas vias, mais curtas ou mais longas, para converter as CCDR em órgãos de governo e administração, seja sob a forma puramente jurídico-administrativa de Instituto Público com poderes reforçados, de Conselho Executivo Regional ou de Autarquia e Governo Regional.

No atual contexto, o processo jurídico-administrativo de transferência e partilha de atribuições e competências decorrerá, em princípio, até março de 2024. Resta saber como, no plano político, se irão estabilizar as novas relações de poder entre o novo Instituto Público e as constelações de poder à sua volta: as câmaras municipais, as comunidades intermunicipais, os serviços periféricos do estado, o sistema político-partidário, o *lobbying* institucionalizado e os grupos mais ou menos organizados da sociedade política local e regional. No plano jurídico-político, as CCDR serão um instituto público de regime especial, sem a direção política hierárquica habitual, mas com a superintendência e a tutela administrativa do Estado central. No plano institucional, as

CCDR, no âmbito do Conselho de Concertação Territorial, aprovarão um acordo de parceria e um contrato-programa com a administração central e executam esse acordo ouvindo o Conselho de Coordenação Intersetorial no plano regional.

Sendo esta a nova paisagem jurídico-administrativa, confesso que, em tese geral, se trata de uma reforma algo conservadora sem grandes inovações político-administrativas e sociopolíticas, sobretudo, em matéria de formação da inteligência coletiva territorial da sociedade política local e regional. Não obstante esta evolução na estrutura da administração, estou convencido de que a dinâmica da governação no futuro próximo, sobretudo por via de comunidades inteligentes e respetivas plataformas colaborativas, será mais aberta, eclética e inovadora, enquanto a relação entre o ator e o sistema adquirirá novas propriedades: uma democratização dos interesses, cada vez menos difusos e mais bem organizados (1), uma maior juridificação do indivíduo, sujeito ativo de direitos e deveres (2), uma maior judicialização dos poderes que se tornarão mais transparentes e modestos (3), uma colaboração mais diligente entre os incumbentes institucionais principais e os representantes da sociedade política local e da inteligência coletiva territorial tendo em vista a cocriação ecogestão de novos bens comuns (4), uma nova geração de bens e serviços ambulatorios de proximidade tirando partido da cooperação entre municípios e regiões (5), finalmente, um Estado-administração a caminho do hibridismo político-administrativo e em doses variáveis de concertação, regulação e procuração, se quisermos, um Estado promotor e patrocinador do associativismo de interesses tanto do lado da oferta como do lado da procura (6).

A terminar, eu diria que o fator político mais decisivo para a reforma da administração pública não é tanto uma nova repartição de atribuições e competências, que também é necessária, mas, antes, em plena transição digital e com mais inteligência coletiva territorial, *a arte da curadoria dos interesses difusos dos cidadãos, patrocinados, justamente, pela nova economia das plataformas colaborativas tornada imprescindível pela transição digital e a complexidade da governação multiníveis no âmbito europeu*. Com efeito, sobretudo nas últimas duas décadas, o *policy-framework* fundamental já não é tanto de estrutura e hierarquia, mas mais de processo e comportamento. Deixámos o modelo silo de administração da era industrial e entrámos no modelo plata-

forma da era digital. Já não se trata tanto de ordenamento jurídico-político e direito administrativo, mas mais de cultura administrativa e curadoria do território. Já não se trata tanto de produção legislativa e cadeia hierárquica, mas mais de resultados efetivos e qualidade do serviço prestado. Já não se trata tanto de segurança do prestador de serviço e formatação do destinatário, mas mais de aplicação do critério democrático, de iniciativa, participação e responsabilidade pública perante o utente-cidadão.



Os textos que aqui se apresentam foram, na sua grande maioria, publicados na imprensa nacional e regional nos últimos dois anos, 2022 e 2023 e, na sua generalidade, correspondem aos meus interesses pessoais enquanto académico e investigador na grande área da sociedade do conhecimento e da inteligência coletiva territorial. A organização em seis capítulos corresponde justamente à ordenação dos meus escritos pelas seis áreas principais que ocupam, nos últimos anos, as minhas reflexões e os meus textos, a saber: sociedade do conhecimento e inteligência territorial (1), o Grande Interior, uma geoeconomia de redes e interligações (2), a transição para a 2.^a ruralidade (3), Algarve, uma região paradoxal (4), regionalização e nova administração do território (5), a economia criativa dos territórios inteligentes (6).

Todos os textos que agora são apresentados foram escritos no contexto do que eu designo como *a década extraordinária de 2030 e, até certo ponto, em modo de liberdade condicional*. Digamos que a regionalização inteligente e a nova administração do território foram convertidas em uma variável endógena de um Estado-administração que é, também, nas suas características e propriedades estruturais um Estado-exíguo no quadro europeu e global. Por três grandes razões principais. Em primeiro lugar, pelos impactos das Grandes Transições e os riscos globais que elas implicam. Em segundo lugar, por que desconhecemos o futuro político da União Europeia até 2030 e o teor da governação multiníveis durante esse percurso. Em terceiro lugar, não sabemos em que medida o nosso Estado-administração é capaz de resolver as debilidades estruturais da sociedade portuguesa daqui até 2030.

A terminar, estamos em 2023, nunca como agora foram tantos os riscos globais e tamanha a oportunidade de uma profunda transforma-

ção, o nosso *Momento Polanyi*. Os meus textos de reflexão são um pequeno contributo para a Grande Transformação que faz falta à sociedade portuguesa. Espero que sejam do agrado do leitor. Boas leituras.

1.ª Parte

**Sociedade
do conhecimento e
inteligência territorial**

1

Sociedade do conhecimento e inteligência territorial

Sul Informação, 21 de julho 2023

Nós não vemos as coisas como elas são, nós vemos as coisas como nós somos, isto é, as coisas são o que são de muitas maneiras.

Anais Nim

Vivemos em plena sociedade do conhecimento. Os nossos problemas são, em boa medida, devidos aos défices acumulados de conhecimento. Um desses défices diz respeito à inteligência coletiva territorial que aflora aqui e ali na busca do seu próprio caminho de *smartificação*. Vejamos, por exemplo, o que se passa à nossa volta. Nos últimos anos foram criadas em muitas regiões do país, com o apoio de fundos europeus e nacionais, o que poderíamos denominar como o *embrião de comunidades inteligentes*: parques de ciência e tecnologia, centros de investigação e desenvolvimento, polos tecnológicos, centros de negócios, ninhos de empresas, incubadoras e aceleradoras de *startup*, espaços de *coworking*, uma rede de *smartcities*, uma rede de *livinglabs*, uma rede nacional de associações de desenvolvimento local, uma rede rural nacional, sociedades de *capital venture*, uma rede *StartUp Portugal*, uma associação de *business angels*, *hubs* tecnológicos e criativos, para além de muitas associações empresariais de geometria muito variável. Pensamos, por um momento, nos imensos efeitos difusos e dispersivos, de duvidosa sustentabilidade, com origem em todas estas putativas comunidades inteligentes, pensemos no seu débil impacto aglomerativo e coesivo sobre os territórios de baixa densidade e ficamos, de imediato, com um amargo de boca no que diz respeito à sua eficácia, eficiência e

efetividade, ou seja, a sua *smartificação* bem-sucedida. Com algumas exceções, como sempre acontece.

E porque é que isto acontece? Por faltar, justamente, um ator-rede, uma estrutura de missão, uma liderança esclarecida e uma curadoria territorial que cuidem de saber e praticar que o todo é maior que a soma das suas parcelas. Não há coesão territorial e *smartificação* de comunidades intermunicipais que resistam a estes efeitos difusos e dispersivos. Muitos dos efeitos externos das entidades referidas não são monitorizados e, mais tarde ou mais cedo, acabam por perder-se na malha sensível dos frágeis tecidos empresariais municipais e intermunicipais onde predominam as micro e pequenas empresas muito mal capitalizadas.

Na atual conjuntura, depois de uma epidemia, de uma guerra na Europa que ainda ninguém sabe como irá acabar, dos efeitos de ricochete de dez pacotes de sanções, de uma crise energética e uma vaga inflacionista, não sabemos como irá reagir essa massa imensa de micro e pequenas empresas que formam o tecido económico do nosso país ao programa de intervenção que denominámos de recuperação e resiliência (PRR). Não é por acaso que uma das suas principais medidas se denomina de *recapitalização empresarial* que, curiosamente, o relatório recente da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR classifica *em estado crítico* por manifesta falta de execução.

É certo, estamos, ainda, no início da transição digital. A cobertura digital do território não é satisfatória, as dificuldades de acesso e a iliteracia são evidentes, os modelos de negócio digital não estão ainda bem ajustados, a regulação da atividade digital está em aberto, as questões de privacidade e segurança não estão resolvidas, as cadeias de valor estão em reconstituição, os assuntos fiscais suscitam muitas dúvidas. Seja como for, as exigências da transformação digital e os efeitos externos das grandes transições vão colidir contra essa massa imensa de micro e pequenas empresas e alterar profundamente a perceção sobre o valor cognitivo da inteligência coletiva territorial. Façamos, pois, uma breve reflexão sobre alguns traços fundamentais que as grandes transições nos reservam ou recomendam em matéria de inteligência coletiva territorial.

António Manuel Alinho Covas. Doutor em Assuntos Europeus pela Universidade de Bruxelas, (1987) e professor catedrático da Universidade do Algarve desde 2000 (atualmente aposentado). Entre 1990 e 1995 pró-reitor e vice-reitor da Universidade de Évora e entre 1995 e 1999 assessor ministerial. Tem 37 livros publicados na área dos estudos europeus e na área dos estudos rurais e territoriais, para além de inúmeros artigos em revistas e imprensa nacional. Foi Conselheiro Nacional de Educação, vogal do Programa Operacional do Algarve entre 2008-2014 e membro de vários centros de investigação. Atualmente é, ainda, membro do Conselho Deontológico da Ordem dos Economistas. Hoje, a sua investigação incide sobre três áreas interdependentes: os assuntos europeus e a governação multiníveis, a transição para a segunda ruralidade e a coesão territorial, a transição digital, a inteligência coletiva e a arte da *smartificação* dos territórios.

Num mundo cada vez mais complexo e interconetado, a gestão eficaz dos territórios e a sua administração são cruciais para o progresso de nações, estados e cidades. Os territórios inteligentes não são apenas lugares com muita tecnologia. Eles são espaços onde a visão estratégica se funde com a compreensão das necessidades da sociedade, onde a infraestrutura digital é complementada por uma abordagem humana e inclusiva.

A capacidade de criar «territórios Inteligentes» e administrá-los é um imperativo deste século.

Este livro é um conjunto de reflexões que podem conduzir aos princípios, estratégias e práticas que permitam uma evolução do conceito de «territórios» para «territórios inteligentes» inclusivos e promotores de harmonia e desenvolvimento globalmente sustentável.

Este livro teve o apoio:

