

1. Governação europeia multiníveis, inteligência coletiva e cooperação territorial

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.2>

António Covas

Universidade do Algarve, acovas@ualg.pt

<https://orcid.org/0000-0002-0034-102x>

Resumo

A tese que aqui apresento procura correlacionar a governação multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto com a abertura para novas formas de cooperação interurbana e inter-regional, nos planos supranacional, infranacional e transnacional, que a transição digital e as plataformas colaborativas podem ajudar a promover e estabelecer e, agora, vistas mais como questões de processo e procedimento do que como questões de estrutura e sistema.

Palavras-chave: governação multiníveis; governabilidade; inteligência coletiva; cooperação territorial descentralizada; plataformas colaborativas.

Introdução

A tese que aqui apresento procura correlacionar a governação multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto com a abertura para novas formas de cooperação interurbana e inter-regional, nos planos supranacional, infranacional e transnacional, que a transição digital e as plataformas colaborativas podem ajudar a promover e estabelecer.

Em textos anteriores (Covas, 2002, 2007, 2009), tive oportunidade de me referir às relações da governação multiníveis e à tese do Estado-exíguo, a propósito das sucessivas fases do processo de integração europeia e das suas implicações sobre a política doméstica. Num desses textos (Covas, 2009, p. 247) referi que “a desterritorialização dos sistemas de poder transforma radicalmente a análise das questões tradicionais ligadas à descentralização e regionalização, vistas geralmente como questões de sistema e estrutura. Na aldeia global e, muito especificamente, na União Europeia, estas questões deixam de ser questões de estrutura para passarem a ser questões de processo, questões de governabilidade mais do que questões de sistema”.

Ora, a questão nuclear que se levanta hoje, em 2023, é saber como vamos conciliar os impactos das Grandes Transições – climática, energética, ecológica, alimentar, digital, demográfica, migratória, securitária, laboral, geopolítica – com a tese sobre a governança multiníveis europeia e a governabilidade em território aberto promovida através da cooperação interurbana e inter-regional. Ou seja, perante os custos de contexto, as externalidades negativas, os acidentes de percurso, os danos colaterais e os inúmeros imponderáveis destas Grandes Transições, que são geralmente multiescalares, 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.

Recordo, a este propósito, que: “A integração europeia e a regionalização são, assim, as duas vertentes responsáveis pela modernização política do Estado nacional. Recomenda-se, até, um paralelismo adequado nestes dois processos de modernização. Num Estado de estrutura unitária e com uma sociedade longamente estatizada, uma transferência de poderes e competências para a União sem uma correlativa devolução de poderes e competências para entidades infranacionais pode parecer uma traição e um crime de lesa-pátria” (Covas, 1997, p. 245).

Quanto ao papel do Estado nacional, recorde, ainda, a tese do Estado-exíguo e a conclusão que retirei a propósito (Covas, 2003, pp. 41-50): “no limite, poderemos vir a ter uma situação insustentável de Estado-exíguo com nação a mais e economia a menos, ou seja, uma situação social e politicamente explosiva, em virtude de o Estado-administração se apresentar como uma empresa política de viabilidade duvidosa e a nação como um país arquipélago com algumas ilhas de desenvolvimento extrovertido enquanto a maioria empobrece alegremente”.

As grandes transições desta década 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 cidadão das comunidades inteligentes e das suas plataformas colaborativas. Uma verdadeira sociologia e política da complexidade (Innerarity, 2021). Antes de passarmos em revista as diversas escalas da governação multiníveis, vejamos as características fundamentais de uma teoria da governabilidade político-administrativa em território aberto.

1.1. A teoria da governabilidade político-administrativa em território aberto

A observação dos processos político-administrativos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas no quadro europeu, nacional e regional (Covas, 2007) diz-nos que está em curso uma profunda revisão da governabilidade político-administrativa em território aberto, como é aquele onde se inscreve o projeto político de integração europeia. 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 plataforma da era digital. Já não se trata tanto de ordenamento jurídico-político e de 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 perante o utente-cidadão.

Vejamos, então, algumas características fundamentais deste complexo da governação europeia multiníveis e suas condições de governabilidade (Covas, 2009).

Em primeiro lugar, quando pedimos a todos os atores do sistema socioeconómico maior mobilidade e flexibilidade para enfrentar os desafios do mercado único e da moeda única, não parece aceitável que as estruturas, os métodos e as práticas político-administrativas fiquem imunes a este movimento de modernização e mudança. Por outro lado, a reforma da administração e a mudança administrativa só serão efetivas quando for clara a distribuição de atribuições e competências no sistema de governação multiníveis. Ora, esta repartição está longe de uma configuração definitiva, mesmo no quadro de um eventual projeto constitucional europeu, porque a dinâmica intrínseca, estrutural e interorganizacional, das políticas ultrapassa em muito a sua atribuição constitucional (Featherstone e Radaelli, 2003).

Em segundo lugar, as resistências serão evidentes e também compreensíveis. Desde logo, a administração constitui uma verdadeira escola de formação e rodagem de quadros político-partidários e um dos poucos troféus de luta política que os partidos políticos reservam para os seus militantes. Depois, o desdobramento administrativo multiníveis gera insegurança e desconforto entre os funcionários públicos, habituados mais às rotinas do que às alterações legislativas e administrativas. Finalmente, o neocorporativismo governamental confunde os funcionários na ausência de orientações claras de política administrativa. Por todas estas razões, não admira que a administração pública, ela própria, se torne um aparelho corporativo e que o discurso apologético procure identificar os interesses da administração com o interesse geral.

Em terceiro lugar, seja qual for a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados membros haverá, muito provavelmente, uma cumplicidade entre estes dois níveis de governo e administração e, também, uma relação desigual face às administrações subnacionais, bem como aos direitos, interesses e aspirações dos cidadãos. Quer dizer, o fator político mais decisivo para a reforma da administração pública não é tanto uma nova repartição de 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.

Em quarto lugar, por necessidades funcionais imperiosas da governança multiníveis, poderá não ser fácil encontrar o ponto de equilíbrio entre harmonização legislativa, harmonização mínima e diferenciação indispensável. Neste contexto, as políticas de inovação administrativa serão decisivas. A nova administração será posta em prática por equipas de missão inspiradas numa cultura cooperativa, multidisciplinar e multivariada, donde sobressai a liberdade dos contributos individuais e o valor acrescentado do trabalho de equipa. As redes de cooperação interurbana e inter-regional serão um autêntico laboratório de administração real e virtual, um verdadeiro banco de problemas e soluções a requerer muita inovação em matéria de gestão e curadoria na economia local e regional.

Em quinto lugar, os sucessivos alargamentos, ao aumentarem a heterogeneidade das culturas administrativas nacionais, bem como a divergência política e económica e, correlativamente, a escassez de recursos, podem gerar uma politização acrescida da União Europeia e dificuldades acrescidas na governança multiníveis. Esta tendência é visível na maior importância do Conselho Europeu e dos Conselhos de Ministros mais horizontais, em detrimento das instituições mais supranacionais da União. As administrações públicas correm, assim, o risco de ser instrumentos de ação política mais do que instrumentos de cooperação técnica e administrativa (Hayward e Menon, 2003). É muito provável que a turbulência orçamental na União e as regras de condicionalidade macroeconómica acabem por se repercutirem desconfortavelmente sobre as administrações nacionais.

Em sexto lugar, à medida que prossegue o processo de integração europeia e cresce a complexidade da governança multiníveis, crescem, também, todas as estruturas de *lobbying* político, institucional e pessoal. Assim, em plena sociedade aberta, as associações de interesses exigem, naturalmente, uma administração ágil de geometria variável. É muito provável que cada ministro tente seduzir ou recriar a sua própria constelação de interesses, uma mistura de interesses profissionais, sociais, administrativos e políticos que, à sua maneira, não deixarão de produzir desconforto no comportamento das diversas administrações públicas. A consequência óbvia destas estruturas pessoais de *lobbying* são os efeitos cruzados indesejáveis entre agendas políticas ministeriais. Adivinham-se as dificuldades para os procedimentos e processos de coordenação intragovernamental e, bem assim, para a coerência da nossa política europeia.

Em sétimo lugar, uma questão recorrente permanece, a saber: o problema regional pode irromper, abruptamente, sobre a forma de regionalismo po-

lítico à medida que crescem o populismo e o nacionalismo. Apesar dos progressos da política de coesão territorial, falta ainda à União Europeia uma doutrina bem estabelecida em matéria de cooperação inter-regional transnacional, em múltiplos formatos, desde os agrupamentos europeus de cooperação territorial até à formação de macrorregiões. A questão regional é muito delicada e divide as opiniões públicas nacionais e europeias, razão pela qual a União Europeia e os Estados nacionais se atribuem mutuamente o direito de reserva nesta matéria e apenas fazem algumas concessões à cooperação transfronteiriça e transnacional numa ótica muito pragmática e utilitária.

Por último, a dimensão das mudanças em curso em resultado das Grandes Transições permite-nos falar de uma reforma de longo alcance em matéria de política administrativa, aquela que vai de uma cultura de poder a uma cultura de responsabilidade, a saber: do interesse geral abstrato ao patrocínio do interesse público, da autoridade à governação em rede, do ato administrativo à participação dos interessados, da segurança da administração à administração aberta e ao respeito pelos direitos dos cidadãos. Perante tanta indeterminação, o mais provável é um período de transição caracterizado por uma sobreposição de modos de administração: uma administração de consulta; uma administração de tutela; uma administração de missão; uma administração virtual; administrações privadas de interesses públicos; etc.

Em nome, ainda, de uma teoria da governabilidade em território aberto, a evolução do sentido da governação no próximo futuro talvez possa enunciar-se de modo eclético: uma democratização dos interesses, cada vez menos difusos e mais bem organizados, uma maior juridificação do indivíduo, sujeito ativo de direitos e deveres e uma maior judicialização dos poderes que se tornarão mais transparentes e modestos, e, finalmente, uma colaboração mais diligente entre poderes modestos, tendo em vista criar novos espaços públicos, tirando partido da inteligência colética territorial e da cooperação entre municípios e regiões. Neste percurso, o Estado-nação fará, muito provavelmente, o caminho do hibridismo político-administrativo, isto é, teremos um Estado compósito ou composto, em doses crescentes, de providência, regulação e procuração, se quisermos, um Estado promotor e patrocinador do associativismo de interesses tanto do lado da oferta como do lado da procura.

1.2. União Europeia, governação multiníveis e Estado em rede

Olhando para o mundo à nossa volta, em especial na orla fronteira da União Europeia, do Leste Europeu ao Grande Médio Oriente e ao Mediterrâneo (Covas, 2016 e 2019), é fácil constatar que a geopolítica tomou, em definitivo, conta da geoeconomia. Tudo isto às portas da União Europeia, com impactos e consequências que ganharam hoje uma enorme visibilidade através da guerra na Ucrânia e das grandes correntes migratórias de refugiados para a Europa. Mas esta é “apenas” uma crise aguda e a ponta do *iceberg* que pode atingir a União Europeia nos próximos anos se, entretanto, os europeus não tomarem decisões fundamentais acerca do que entendem por “uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”.

De facto, as linhas de fratura que poderão afetar a União Europeia já hoje fazem sentir os seus efeitos premonitórios, como se fossem réplicas a anunciar uma grande ocorrência. E essa lista não pára de crescer. Temos o regresso da guerra fria em consequência de uma certa “ressovietização” do regime russo consumada pela anexação de territórios da sua putativa área de influência de que a Ucrânia faz parte, as guerras abertas no Grande Médio Oriente, os estados falhados no mediterrâneo após o fracasso das primaveras árabes, a nova geopolítica do petróleo associada a sanções e a novos recursos naturais, a competição sino-americana na área tecnológica e comercial em busca de um ponto de equilíbrio geopolítico que evite qualquer gesto precipitado sobre Taiwan, enfim, a decadência de um capitalismo cada vez mais concentrado e desigual e com crises agudas cada vez mais intensas e recorrentes.

Se olharmos para o plano estritamente europeu, estas linhas de fratura fazem parte de um grande sistema de vasos comunicantes euro-mediterrânico e euro-asiático e têm efeitos profundamente assimétricos no interior da União Europeia, questionando a sua coesão interna e desencadeando efeitos contingentes de risco muito elevado. Eis alguns exemplos: o diretório franco-alemão já teve, apesar de tudo, melhores dias; o unilateralismo alemão está hoje muito mais sensível nos processos europeus de tomada de decisão; o populismo e o radicalismo político-partidário crescem à custa do centro político e da governabilidade dos sistemas democráticos; o alargamento aos países da península balcânica será sempre uma fonte adicional de mais problemas de segurança; a efetividade e a reputação da política externa europeia estão correlacionadas com a arquitetura de defesa e segurança comum que, por enquanto, não consegue ou não quer descolar do quadro atlântico e americano; cresce o número de Estados relutantes e

o risco de secessão e saída da União Europeia pode estar na agenda política de vários Estados membros.

Neste contexto extraordinariamente carregado, o sentido histórico-estrutural da governação europeia multiníveis e os seus fundamentos teórico-concetuais tem girado quase sempre à volta da mesma interrogação: os problemas de escala e natureza devem ser resolvidos por regras e procedimentos, numa estrutura cooperativa e internacionalista ou devem, antes, ser tratados por uma organização político-burocrática supranacional que prima sobre as estruturas estaduais (Habermas,1998)?

Nesse plano histórico-estrutural, a governação europeia poderá seguir vários alinhamentos (Featherstone e Radaelli, 2003). Em primeiro lugar, a União entra convictamente num período pré-constitucional em busca de um sentido de estado pós-moderno ou de uma segunda modernidade. Em segundo lugar, a União adota o modelo de administração regulatória, multi-agências altamente especializadas, de baixa densidade ou dotação orçamental, no plano da *low politics*, e a cooperação política, com múltiplas variantes, no plano da *high politics*. Em terceiro lugar, a União pode enquistar-se, paulatinamente, numa governança cooperativa, intergovernamental e internacionalista, independentemente das estruturas e dos procedimentos em vigor, motivada e absorvida por sucessivas operações de contingência e urgência, que os alargamentos à península balcânica e os conflitos mediterrânicos não deixarão de produzir, já para não falar dos custos envolvidos com a guerra e com a grande operação de reconstrução da Ucrânia. Quer dizer, a geopolítica europeia e a sua governação multiníveis estarão, tudo leva a crer, tão ou mais prisioneiras da sua especial geopolítica regional quanto da sua administração interna dos interesses.

Já o dissemos antes, a geopolítica europeia vai tomar conta da geoeconomia europeia durante toda esta década, no preciso momento em que têm início três programas de fundos europeus – PT 2020 (até 2023), PRR (até 2026) e PT 2030 (até 2030) – que tratam das grandes transições materializadas no pacto ecológico europeu, no plano de ação digital, no pacto das migrações, nas reformas dos mercados de trabalho, na estratégia europeia de segurança e defesa. Nada será como dantes. Como dissemos, as grandes transições desta década não seguirão, muito 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 e do Estado-administração foram tão necessárias. Numa perspetiva

mais analítica, as reformas em perspectiva nos vários níveis de governo e administração poderão ser observadas em cinco planos principais:

- A reforma jurídico-institucional da União Europeia: mais federal, comunitária ou intergovernamental (ver as conclusões da conferência sobre o futuro da Europa);
- A reforma jurídico-institucional dos Estados membros - alterações no funcionamento e relação entre os diferentes níveis de administração pública (em curso em Portugal);
- A reforma político-administrativa nos níveis subnacionais de administração - regionalização administrativa e descentralização administrativa para as autarquias (em curso em Portugal);
- As reformas técnico-administrativas - alterações administrativas introduzidas pelo processo de transformação e inovação digitais (em curso em várias áreas);
- As reformas na democracia participativa e colaborativa - a inovação coletiva introduzida pelas plataformas digitais colaborativas (muito desiguais conforme as áreas).

Não há, porém, reformas em estado puro, por isso, o mais provável é um hibridismo reformista como este:

- União Europeia - um complexo de áreas ou atribuições triangulares, mais federais, mais comunitárias e/ou mais intergovernamentais;
- Estados membros - subsidiariedade e governação multiníveis com uma redistribuição variável de atribuições e competências pelos níveis subnacionais de governo e administração de acordo com cada idiossincrasia política nacional;
- Democracia colaborativa - muitos formatos e soluções a partir de iniciativas de coprodução e cogestão com os cidadãos por via de plataformas digitais;
- Sociedade algorítmica - o hibridismo das reformas passará, em boa medida, pela transformação digital e inteligência artificial, isto é, pela governação algorítmica no quadro da chamada sociedade algorítmica europeia.

Esta última referência ao hibridismo das reformas, assim como a prevalência das questões de processo e procedimento inerentes à transformação digital da sociedade algorítmica, transportam-nos até ao que pode ser denominado como a emergência do normativismo digital e algorítmico (Covas, 2021). Vejamos mais de perto a sua relevância para a teoria da governabilidade em território aberto.

1.3. A emergência do normativismo digital e algorítmico

Para lá da juridificação própria da descentralização e da regionalização político-administrativa, há um lado porventura mais furtivo do problema que decorre de um crescente normativismo digital e algorítmico, com impacto na organização e gestão institucional e que vai acabar por restringir a descentralização administrativa, pelo menos numa certa margem de discricionariedade própria da descentralização administrativa local e regional.

Este lado insidioso do problema reporta-se às restrições da governação multiníveis (europeia, nacional, regional, local) e à prevalência do governo das normas e da política das regras com origem na União Europeia. Agora que se discute em Bruxelas o aprofundamento da união económica e monetária e a criação de um orçamento específico para a zona euro, é de esperar que suba ainda mais o teor da condicionalidade europeia e o seu normativismo institucional sustentado na política digital em sentido largo. Falo de uma verdadeira quadratura do círculo, de uma relação equívoca e contraditória entre a regra da escolha válida na política doméstica por via de uma eleição adversatorial de governo e oposição, e a política da regra ou da norma válida na União Europeia, que prevalece sobre o direito nacional e que é o menor denominador comum dos interesses dos Estados membros, obtido por via de uma negociação institucional no quadro europeu.

Como é que esta relação paradoxal entre a regra da política e a política da regra se reflete nas políticas de descentralização locais e regionais?

Quanto mais se anuncia, na retórica do discurso político, a necessidade imperiosa de territorializar as políticas públicas, mais se constata, no dia a dia da administração e dos beneficiários, a afirmação do império administrativo do *template*, do algoritmo, do *vade-mecum*, dos indicadores de referência, das boas práticas regulamentares, em tudo ou quase tudo o que diz respeito aos processos de candidatura, aos processos de aprovação, aos processos

de contratação, aos processos de pagamento, aos processos de inspeção, aos processos de auditoria, aos processos de avaliação, etc.

É aqui que entra a digitalização-verticalização das políticas públicas sob a forma de categorias, códigos, algoritmos e *templates*, assim como de inúmeros normativos e regulamentos. Em formação ordenada e sistemática, eles recriam o enquadramento normativo e regulamentar, geram categorias e conceitos, tipificam medidas e códigos de acesso, desenham baterias de indicadores, reconfiguram territórios e destinatários, redefinem regras e procedimentos de monitorização, controlo e inspeção. É a operacionalização sofisticada e rebuscada de processos e procedimentos, comandada à distância, por Bruxelas e Lisboa, por mestres-algoritmos, *templates* e códigos de acesso que obrigam o “pobre destinatário”, desde logo nos avisos de concursos, a desembolsar verbas para apoio e consultoria, sob pena de ver a sua candidatura prejudicada. Esta é uma faceta do problema, a reformatação do destinatário e do seu projeto, induzida pela digitalização burocrática, com um custo de acesso e formalidade crescente, que pode ter um efeito de segregação e exclusão apreciável e para o qual é preciso estar prevenido se queremos, mesmo, concretizar o princípio da descentralização.

Com efeito, do pacto de estabilidade e crescimento (PEC) ao tratado orçamental (TO), do *six pack* ao *two pack*, do semestre europeu ao mecanismo europeu de estabilidade (MEE), do quadro financeiro plurianual aos acordos de parceria com cada Estado membro, podemos dizer que está criada uma verdadeira teoria geral da condicionalidade no quadro da União Europeia, onde a política das regras prevalece sobre as regras da política.

Neste momento, e em resultado das sequelas da guerra da Ucrânia e das subidas substanciais das taxas de juro e inflação, a regra de ouro da política europeia é muito clara: é preciso reduzir o risco próprio individual de cada Estado membro para, mais tarde, partilhar e mutualizar o risco comum. E esta aproximação à mutualização significará sempre um maior número de regras de condicionalidade às finanças públicas de cada Estado membro, que terão, obviamente, um impacto direto sobre a política de descentralização e regionalização e os recursos que lhe são afetos.

Estamos, pois, perante uma verdadeira quadratura do círculo. De um lado, a nossa participação na primeira linha do projeto europeu obriga-nos a aceitar a teoria e a prática da condicionalidade europeia, por outro, este crescente normativismo institucional, esta política das regras suportada pela digitalização das políticas públicas, restringe cada vez mais as regras da política doméstica e a liberdade do espaço público e do debate

contraditório, onde se inclui a discussão em redor das políticas do território e os meios afetos à descentralização e regionalização.

Estamos no início de 2023, já lá vai a primeira geração de políticas de descentralização associada à despesa pública com equipamentos e infraestruturas de primeira necessidade. Estamos hoje num duplo registo e a duas velocidades. Em primeiro lugar, é necessário fazer a manutenção e a requalificação dos equipamentos e infraestruturas da 1.^a geração, o que implica elevada despesa pública. Esta categoria de despesa depende diretamente das prioridades da política clientelar e das necessidades da política de estabilização financeira. Em segundo lugar, é fundamental preparar a grande transição energética, digital e ecológica que nos levará até à descarbonização, energias alternativas, mobilidade, infraestruturas verdes, inteligência urbana, combate contra a desertificação, recomposição de *habitats* e unidades de paisagem, abastecimento alimentar de proximidade, mercados locais e regionais de emprego e trabalho, jovens empreendedores e investimento, o que implicará, igualmente, uma elevada despesa pública com infraestruturas e equipamentos de 2.^a geração.

É aqui que surgem os grandes conflitos e contradições porque não há capital próprio suficiente, em Portugal pelo menos, para arbitrar favoravelmente todas estas portas de entrada às novas parcerias de investimento público e privado, onde a política de descentralização e as novas plataformas coletivas jogarão um papel fundamental. Com dívida pública e privada muito elevadas nos próximos anos e regras de condicionalidade europeia cada vez mais apertadas, o país corre o risco de gerir mais restrições do que objetivos e a sua política de descentralização e regionalização ser uma variável endógena muito dependente da discricionariedade e política de cativações do ministro das finanças em funções.

Do que se disse, decorre que há uma relação de necessidade entre a regra da condicionalidade europeia, que prevalece, a regra da política doméstica traduzida, sobretudo, na exigência de uma macroeconomia saudável, e o desempenho da política de descentralização e regionalização traduzida na arte da recomposição dos territórios-rede e no equilíbrio entre economias de aglomeração, dispersão e coesão. Há, portanto, um lado menos benigno deste normativismo algorítmico e institucional, assente numa lógica de digitalização-verticalização da coesão territorial, que sem uma boa curadoria territorial revelará, muito provavelmente, a breve trecho, o seu lado mais inorgânico e difuso. Isto quer dizer que a política de descentralização, nessa lógica vertical dominante, ou tem meios para contrariar essa orientação

superior ou não será capaz de se apropriar devidamente das medidas de valorização e coesão territoriais. E tanto mais quanto ela será uma variável endógena que sofre diretamente a pesada condicionalidade – normas, regras, procedimentos, financiamentos - que decorre da governação multiníveis no âmbito da União Europeia.

Há, também, um lado mais benevolente desse normativismo digital e algorítmico e que diz respeito à criação de ambientes e ecossistemas inteligentes de acolhimento que nos conduzem até ao universo da digitalização criativa, mais interdisciplinar, transversal e imaginativa. Se quisermos, esta é uma descentralização que não se obtém por transferência de cima para baixo, mas por produção própria a partir de recursos tangíveis e materiais que são depois transformados em ecossistemas inteligentes de aprendizagem, conhecimento e recreação.

1.4. Os Estados em rede, a cooperação interurbana e inter-regional

Seguindo o percurso da subsidiariedade descendente chegamos, finalmente, à cooperação territorial, interurbana, intermunicipal e inter-regional. Acresce que, com a revolução digital e a sociedade em rede, um Estado-administração omnipresente que está sempre a exigir conformidade já não faz muito sentido, pelo que, progressivamente, a decisão administrativa unilateral, em algumas áreas, pelo menos, será substituída por uma deliberação participativa e colaborativa entre administração pública e comunidades inteligentes representativas apoiadas em plataformas colaborativas.

No mesmo sentido, sem um conjunto de estímulos ao federalismo autárquico, a política de descentralização político-administrativo dificilmente reunirá os meios necessários aos investimentos de 2.^a geração. Aqui reside, talvez, o segredo para o próximo período de programação de fundos europeus e a política de descentralização, a saber: o federalismo autárquico como plataforma colaborativa para a criação de novos benefícios de contexto e economias de aglomeração; e um quadro contratual para a sua articulação com a política macroeconómica do Estado nacional. Desta forma, talvez a política de descentralização possa escapar ao vai e vem da gestão macroeconómica do Estado-administração.

Aqui chegados, e agora que já todos percebemos a importância nuclear de uma organização como a União Europeia na governação multiníveis,

na abordagem da extraterritorialidade e na provisão mínima dos principais bens públicos globais, é, talvez, a altura de atribuir maior destaque à cooperação regional descentralizada, às redes de cidades e vilas e às plataformas colaborativas de cidadãos. Neste plano analítico falamos, sobretudo, do impacto da transformação digital sobre a inteligência coletiva territorial e sobre a engenharia social dos incumbentes principais (Covas, 2021). Lembremos a sequência. Temos as orientações da União Europeia para o mercado único digital, os serviços digitais, a proteção de dados pessoais, a política regulatória e, mais recentemente, as propostas para tributar este setor tecnológico. Temos ao nível nacional o planeamento das infraestruturas digitais e sua distribuição territorial, mas, também, as plataformas de serviços públicos e a formação dos utentes/utilizadores através de programas de literacia digital. Temos, em terceiro lugar, a infraestrutura científica e tecnológica e, em especial, os polos tecnológicos, os espaços de incubação de *start up* e sua articulação com o universo empresarial. Em quarto lugar, temos os operadores empresariais, suas estruturas associativas e plataformas colaborativas e, acima de tudo, o modo como reorganizam as suas principais cadeias de valor. Finalmente, temos os utentes/utilizadores/consumidores, reunidos na grande família das comunidades *online* e do universo digital, os beneficiários finais dos serviços prestados por toda a cadeia de valor.

No final, e de um ponto de vista mais estrutural, a projeção da transformação digital sobre a inteligência coletiva territorial pode ser sistematizada em várias modalidades do seguinte modo: a digitalização de serviços *online*, por exemplo, a *multiplicação de lojas do cidadão*, a *smartificação* do território, por exemplo, as *cidades inteligentes e criativas* (Covas, 2020), a polarização em redor de *polos de inovação digital*, a aglomeração de atividades digitais em redor de um *cluster ou arranjo produtivo*, a inovação digital de um território-rede, por exemplo, *uma rede de vilas ou cidades*, finalmente, um *mix* destes dispositivos reunidos num *ecossistema digital de uma comunidade ou região*.

Neste quadro cognitivo, sabemos, também, que os modelos de negócio digital não estão ainda bem ajustados, a cobertura digital do território não é satisfatória, as dificuldades de acesso e a iliteracia são evidentes, a regulação da atividade digital está em aberto, as questões de privacidade e segurança não estão resolvidas, as cadeias de valor e os assuntos fiscais suscitam muitas dúvidas, a pirataria informática e a guerra cibernética vieram para ficar, ao mesmo tempo que, na transição digital, prevalecem a hipervelocidade e o risco sistémico e, assim, dois efeitos externos são inevitáveis, o risco moral e a intrusão e invasão do passageiro clandestino ou caçador furtivo.

Deste ponto de vista, aliás, e para monitorizar muitas das suas externalidades positivas e negativas, a teoria económica do desenvolvimento local e regional já conta com alguns bons exemplos de lógica conceitual e inteligência coletiva territorial. Recordo algumas referências teóricas de regulação desses efeitos: o distrito industrial, os meios inovadores, o desenvolvimento endógeno, os *clusters*, as fileiras e cadeias de valor, os sistemas e arranjos produtivos locais. Todos eles, ou quase todos, expressando um determinado padrão de efeitos internos e externos e uma certa equação específica de espaço, tempo e distância. Ora, a revolução tecnológica não só acrescenta a esta lista conceitual o ecossistema digital, as redes, plataformas e aplicações, a inteligência artificial e os assistentes inteligentes, como reduz bastante o lugar central desempenhado pelas variáveis espaço e distância, assim conferindo ao tempo uma outra racionalidade e centralidade.

Na mesma linha de orientação, a economia da transição digital ganha muito em aplicar no terreno diversas plataformas colaborativas de geometria variável, isto é, territórios-rede e redes de cidades mais policêntricas e circulares e com uma estrutura de missão ou ator-rede para cumprir bem o papel de curadoria territorial. Por outro lado, em matéria de interfaces territoriais, os territórios digitais abrem o caminho para uma outra perspectiva de olhar para os problemas de desenvolvimento territorial. O modo convencional, presencial ou *in situ* tem uma determinada georreferenciação, se quisermos, um padrão de mobilidade mais fixo, mas, também, um modo de sociabilidade e comunicação mais direto, se quisermos, mais emocional. O modo algorítmico ou digital tem uma georreferenciação diferente, um padrão-fluxo e uma cartografia mais móvel, bem como uma sociabilidade e comunicação mais intangíveis e virtuais. Se observarmos os dois modos de ocupação do território pelo prisma das três inteligências (racional, emocional e artificial), verificaremos que a inteligência emocional sai claramente perdedora quando passamos do modo convencional para o modo digital. Quer dizer, é a inteligência emocional que melhor consubstancia quer a ocupação do território e a nossa relação com a natureza, quer a provisão sentimental para a comunicação e a sociabilidade humanas.

Ora, é justamente aqui, para impedir este esvaziamento emocional e identitário em relação ao território, que a cooperação interurbana, intermunicipal e inter-regional é absolutamente indispensável à política pública do território, por maioria de razão quando a *teoria da estabilidade e da condicionalidade europeia prevalecer novamente sobre a teoria da coesão e da solidariedade*. Essa é, também, a razão pela qual nós dizemos que falta uma doutrina regionalista à União Europeia e que é um *crime de lesa-Europa*

não aproveitar o potencial de *crescimento distribuído* que reside na Europa das Regiões, nas redes de cidades e nos agrupamentos europeus de cooperação territorial.

De facto, no contexto de uma multiterritorialidade e de um novo reescalonamento mais claramente unionista ou federal (Keating, 2013), a coesão territorial e a política regional deveriam ser variáveis exógenas poupadas à austeridade de uma macroeconomia disciplinar de curto prazo. Uma abordagem possível desta Europa das regiões e da cooperação interurbana corresponderia a organizar o território europeu através de uma rede de macrorregiões europeias (a península ibérica, por exemplo), de regiões transfronteiriças e transnacionais (a euro-região Galiza-Norte de Portugal, por exemplo) e de redes de cidades agrupadas segundo várias temáticas (a rede de cidades culturais e criativas, por exemplo). Esta Europa das Regiões teria o mérito de ser muito mais cultural, humanística e simbólica, mas, sobretudo, muito mais colaborativa e solidária por comparação com a Europa atual das mercadorias e capitais.

Em conjuntura de recuperação e resiliência, como a atual, este é também o momento para elaborar um pouco mais *fora da caixa* no que diz respeito à política de coesão mais convencional que, em minha opinião, continua a girar muito em redor do Estado vertical, suas clientelas e destinatários habituais. Uma política de cooperação territorial descentralizada poderia surgir como um espaço de concertação de iniciativas e projetos, associada a fórmulas organizativas mais inovadoras e libertas da tutela administrativa mais tradicional (Monteiro e Horta, 2018). No resto, a cooperação regional descentralizada poderia funcionar como instrumento estabilizador de eventuais conflitos político-sociais, onde se contam, também, alguns regionalismos emergentes nas suas formas mais radicais.

Finalmente, no último nível da subsidiariedade descendente, todos nós aguardamos que as grandes transições desta década nos tragam, também, uma reorganização da sociedade civil em linha com o melhor associacionismo dos interesses difusos dos cidadãos. Para este desiderato contribuirá em muito a nova cultura administrativa que é praticada por redes descentralizadas e distribuídas em modo de coprodução e cogestão, enquanto as redes sociais, as comunidades inteligentes e as plataformas colaborativas alargam a base representativa do que pode ser considerado o *interesse público e o bem comum*.

Os exemplos desta multiterritorialidade, ao mesmo tempo regionalista e cosmopolita, já existem, a saber: o reforço dos programas de mobilidade de

estudantes e investigadores; a responsabilidade social de todas as iniciativas financiadas com fundos europeus; a solidariedade europeia para com os grandes riscos e os bens globais; um direito específico europeu para lidar com os projetos transfronteiriços e transnacionais; um direito próprio e um quadro de cooperação apropriados para as redes de autarquias locais e regionais; um programa europeu de saúde para a mobilidade dos “grandes doentes e deficientes”; uma abordagem comum europeia aos serviços de interesse económico geral; o reforço dos programas europeu de combate à desertificação e uma atenção especial às estratégias de conservação e biodiversidade; um programa europeu de iniciativas locais de emprego visando a integração dos desempregados de longa duração. Isto, entre outras iniciativas de cooperação.

Conclusões: descentralização e regionalização, os princípios de reforma

Não me surpreenderia que, perante uma politização acrescida da União Europeia ao longo da década, colocando o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros em rota de colisão com as instituições mais supranacionais da União, as administrações públicas corram o risco de ser instrumentos de ação política mais do que instrumentos de cooperação técnica e administrativa. Nesse contexto, e se assim for, é provável que a próxima turbulência orçamental e monetária na União, em consequência da guerra, das taxas de juro e da inflação, se repercuta desconfortavelmente sobre as administrações nacionais, regionais e locais. Acresce uma questão recorrente da maior importância, a saber: o crescimento do número de Estados relutantes arrastados pelo radicalismo populista e, nessa sequência, a polarização do problema regional e a sua irrupção sobre a forma de regionalismo político exacerbado, autonómico e independentista. A experiência britânica é um exemplo dessa tendência.

A terminar, gostaria de reportar-me ao caso português e, como exemplo de cooperação territorial, referir um dos tópicos centrais da agenda para 2030, que eu aqui designo como *os pontos de regionalização*, ou seja, a dinâmica interativa entre os níveis regional (NUTS II) e sub-regional (NUTS III/CIM) de governo e administração (Monteiro e Romão, 2018) e, em resultado dessa interação, a evolução da comunidade intermunicipal (CIM) para uma nova configuração interurbana que eu aqui denomino de *região-cidade*. Seguem-se alguns pontos mais sensíveis desta dinâmica e, também, alguns princípios de reforma do binómio descentralização-regionalização.

Já sabemos que a evolução do binómio descentralização-regionalização depende muito da filosofia política da integração europeia, em especial, no que diz respeito à união orçamental, aos recursos próprios (impostos), à formação de dívida conjunta europeia e à comunitarização de novas áreas de integração, como é o caso das alterações climáticas, da saúde pública e da segurança e defesa.

Já sabemos, também, que a transformação digital desencadeia uma crescente desintermediação e desmaterialização da administração do território e que a sociedade política, ao contrário, se sente, cada vez mais, acantonada e confinada nos limites territoriais da sua legitimidade eleitoral. Este desequilíbrio empurra a sociedade política para a defensiva e está na origem de muitos equívocos no binómio descentralização-regionalização.

Já sabemos, ainda, que uma *abordagem territorial pela perspetiva das redes* – centralizadas, descentralizadas e distribuídas – pode ser aplicada às cidades do futuro e, em especial, à *região-cidade* como rede policêntrica, distribuída e colaborativa.

Já sabemos, igualmente, que o *investimento feito na smartificação do território é decisivo*, desde a *simples otimização de recursos* na provisão de serviços públicos até à criação de um *ambiente inteligente na educação-ensino-formação* de toda a população, desde a promoção de *plataformas digitais made in* tendo em vista desde a criação de uma sociedade local mais participativa e colaborativa até à criação de um *ecossistema digital integrado* orientado para a estratégia de desenvolvimento territorial da região-cidade.

Já sabemos que o binómio descentralização-regionalização depende muito da evolução político-administrativa das próprias comunidades intermunicipais (CIM), em especial, no âmbito da lei n.º 50/2018 que transfere atribuições e competências para os municípios e as CIM; para lá desta transferência, importa saber se os municípios, eles próprios, desejam evoluir para um genuíno federalismo intermunicipal, um novo patamar para um governo dos comuns e um verdadeiro território-desejado, ora, sobre tudo isto para ainda uma nuvem espessa e carregada.

Já sabemos, finalmente, que a filosofia política da regionalização, em especial, a interação dinâmica entre os níveis regional (NUTS II) e sub-regional (NUTS III/CIM) depende, em primeiro lugar, de uma reforma da administração regional desconcentrada do Estado e a formação de um executivo regional com base nas atuais CCDR, e, em segundo lugar, do reforço das CIM com a correlativa modernização das estruturas das administrações municipais. Essa reforma da administração regional está em curso.

Aqui chegados, e perante uma matéria tão complexa, talvez possa resumir desta forma simples os principais princípios de reforma do binómio descentralização-regionalização:

- *O gradualismo e o paralelismo das duas reformas*, a descentralização administrativa e a reforma municipal, de um lado, a regionalização administrativa e a reforma do Estado, do outro; este paralelismo/gradualismo reforça os dois processos e é pedagogicamente e politicamente compensador;

- *Uma massa crítica de competências nos dois níveis*, municipal e regional, é fundamental: trata-se não apenas de criar condições para acreditar uma verdadeira economia de rede e aglomeração entre os dois níveis, mas, também, de programar no tempo a deslocação de serviços para as regiões;

- *Uma maior autonomia do desenho das políticas públicas do território*: as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transformação digital irão permitir a formação de plataformas de interação colaborativa e uma intensidade-rede mais inteligente e criativa, no sentido da *smartificação* do território e esta tendência é inescapável;

- *Uma maior cooperação política, técnica e administrativa entre os dois níveis de administração* permitirá ensaiar processos e soluções mais ajustados de delegação, contratualização e parceria, no sentido de encontrar a escala mais apropriada e os meios mais adequados a cada política pública territorial.

No final, se cumprirmos estes princípios simples de boa administração e cooperação territorial, estou convencido de que teremos feito mais e melhor com menos.

Referências

- Covas, A. (1997). *Integração europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Covas, A. (2002). *A União Europeia e os Estados nacionais*. Oeiras: Celta Editora.
- Covas, A. (2003). *Portugal e a constituição europeia*. Oeiras: Celta Editora.
- Covas, A. (2007). *A governança europeia*. Lisboa: Edições Colibri.
- Covas, A. (2009). *Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização*: Lisboa: Edições Colibri.
- Covas, A. (2016). *A contingência europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Covas, A. (2019). *A crítica da razão europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Covas, A. (2020). *Cidades inteligentes e criativas e smartificação do território*: Lisboa: Edições Sílabo.
- Covas, A. (2021). *Transição digital e inteligência coletiva*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Featherstone, F. e Radaelli, C. (2003). *The politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1998). *L'intégration républicaine*. Paris: Editions Fayard.
- Hayward, J. e Menon, A. (2003). *Governing Europe*. New York: Oxford University Press.
- Keating, M. (2013). *Rescaling the European State*. New York: Oxford University Press.
- Innerarity, D. (2021). *Uma teoria da democracia complexa*. Lisboa: Ideias de ler.
- Monteiro, S. e Horta, A. (2018). *Governança multinível em Portugal, Fundamentos teórico-conceituais*. WP n.º4, Lisboa: ADC.
- Monteiro, S. e Romão, N. (2018). *Descentralização multinível em Portugal, Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus*. WP n.º5, Lisboa: ADC.