

Ciclo de Conferências “Horizontes do Futuro”

Câmara Municipal de Loulé

Fevereiro de 2015

Conferência

O futuro da gestão do poder local

Elementos para uma reforma do poder local

António Covas

Universidade do Algarve

Ciclo de Conferências “Horizontes do Futuro”

Loulé, 26 de Fevereiro de 2015

Salão Nobre da Câmara Municipal

Conferência

O futuro da gestão do poder local

Elementos para uma reforma do poder local

António Covas

(Professor Catedrático da Universidade do Algarve)

Resumo da conferência

Introdução

- I. O sistema de poder do poder local**
- II. As grandes tendências pesadas que afectam o poder local**
- III. Tópicos sobre a história recente da sociedade e do território algarvios**
- IV. A reforma do Estado-administração**
- V. Os princípios de uma reforma do poder regional e local**
- VI. O novo paradigma do poder local e a gestão do município do século XXI**

Conclusões

Conferência

O futuro da gestão do poder local

Elementos para uma reforma do poder local

António Covas

(Professor Catedrático da Universidade do Algarve)

Resumo da Conferência

No futuro próximo, iremos, muito provavelmente, visitar o conceito de “poder autárquico” no sentido de um poder mais lateral e colaborativo, de um par *inter pares*, agindo, simultaneamente, em comunidades reais, em plataformas digitais, redes sociais e comunidades *online*. Esta abertura aumentará o espaço de liberdade e o campo das possibilidades e soluções do município do século XXI, em direção à composição de territórios-rede de geometria mais variável. Teremos, assim, um município “sem fronteiras” e mais cosmopolita, mais interativo com os seus concidadãos, com mais economia verde e economia azul, mais criativo e cultural, menos fiscalista e mais contratualista no plano financeiro. Em consequência, a sua organização interna e a sua gestão sofrerão uma “pequena revolução”, não apenas na estrutura orgânico-funcional e na relação entre o *back office* e o *front office* mas, sobretudo, na sua cultura digital e colaborativa, isto é, na estratégia de informação, comunicação e interação face às redes colaborativas de que fará parte e que, doravante, constituirão o novo ecossistema institucional de acolhimento.

Conferência

O futuro da gestão do poder local

Elementos para uma reforma do poder local

Introdução

No futuro próximo, iremos, muito provavelmente, revisitar o conceito de “*poder autárquico*” no sentido de um poder mais lateral e colaborativo, de um “*par inter pares*”, agindo, simultaneamente, em comunidades reais, em plataformas digitais, redes sociais e comunidades *online*. Esta abertura aumentará o espaço de liberdade e o campo das possibilidades e soluções do município do século XXI, em direção à composição de territórios-rede de geometria mais variável. Teremos, assim, um município “sem fronteiras” e mais cosmopolita, mais interativo com os seus concidadãos, com mais economia verde e economia azul, mais criativo e cultural, menos fiscalista e mais contratualista no plano financeiro. Em consequência, a sua organização interna e a sua gestão sofrerão uma “pequena revolução”, não apenas na estrutura orgânico-funcional e na relação entre o *back office* e o *front office* mas, sobretudo, na sua cultura digital e colaborativa, isto é, na estratégia de informação, comunicação e interação face às redes colaborativas de que fará parte e que, doravante, constituirão o novo ecossistema institucional de acolhimento.

A nossa revisitação do poder autárquico não se limita, porém, à nova cultura da gestão municipal, mais aberta, reticulada e colaborativa, ela estende-se, também, à reforma do poder territorial no seu conjunto, aos diferentes níveis, no quadro da reforma do Estado-administração em curso, sem a qual a gestão municipal perde clareza, fulgor e profundidade.

No texto que se segue começo com uma referência ao “*sistema de poder*” do poder local. No segundo ponto, faço uma breve incursão pelas grandes tendências pesadas que

hoje afectam a estruturação e o funcionamento do poder autárquico. No terceiro ponto, deixo registados alguns tópicos sobre a história recente da sociedade e do território algarvios. No quarto ponto, a pretexto da reforma do Estado, abordo alguns princípios gerais de reforma do Estado-administração. No quinto ponto, elaboro sobre alguns princípios que considero essenciais para uma reforma da equação do poder regional-local. Finalmente, no ponto seis, alinho alguns argumentos que me parecem fundamentais para o futuro da gestão do poder local, sob a forma de um decálogo, e no quadro mais eclético do que hoje já se designa como a *cultura da sociedade colaborativa*. Termino com uma proposta de modelo de governança territorial.

I. O sistema de poder do poder local

Como sabemos, o plano de observação muda a natureza da coisa observada (as perspectivas micro, meso e macro). Como sabemos, também, num Estado unitário como Portugal, o nível regional é um nível de compatibilização e coordenação e não um nível de autonomia ou *self-government*. Acresce que 25 anos de programação plurianual de fundos europeus foi suficiente para criar “*um sistema com várias zonas de conforto*”, pretensos direitos adquiridos e uma inércia conveniente em matéria de gestão de expectativas. Criou-se uma espécie de ritual que o país todo aguarda com muita expectativa de 6 em 6 ou de 7 em 7 anos, de tal modo que se pode falar de *um sistema de poder* composto por três elementos principais: a *polity*, a *policy* e a *politics*. Dito de uma forma mais simples, um sistema de poder composto de instituições, uma burocracia, diversas políticas públicas e uma actividade de *lobbying*. Acrescente-se, a este propósito, que num espaço integrado como o espaço europeu, a gestão das restrições e condicionalidades muda substancialmente a natureza da administração deste sistema de poder. De forma breve, são os programas que reinventam ciclicamente os territórios, de cima para baixo, e não os territórios que formatam os programas e as medidas, de baixo para cima.

De um ponto de vista estrutural e organizacional, o país parece “*um animal invertebrado*” a quem falta uma coluna vertebral. Por um lado, o centralismo, por outro,

o localismo. Um país bipolar, portanto. Na linguagem da nomenclatura das unidades territoriais estatísticas o país está assente nos níveis NUTS I (central) e NUTS IV (local). Ora, ao contrário, o país devia estar assente nos pilares intermédios, os níveis NUTS II (regiões funcionais coincidentes com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e NUTS III (agrupamentos e/ou comunidades de municípios), de modo a criar densidade, , massa muscular, sistema nervoso e coluna vertebral.

Qual é, então, o problema? O problema é que estes níveis intermédios não são placas giratórias, não distribuem poder específico próprio. O “*sistema de poder*” do poder local está organizado em redor de três sub-sistemas de distribuição de poder: duas circunscrições eleitorais (municipal e distrital), três níveis de administração pública (AC, AR e AL) e três níveis de organização político-partidária (concelhio, distrital e nacional). Os partidos políticos, os operadores privilegiados do sistema, tentam otimizar a sua implantação, o seu sistema de poder, a sua distribuição de lugares, neste sistema a três dimensões.

Em 2015, 41 anos depois do 25 de Abril, em muitos municípios portugueses, o poder local confunde-se com o poder autárquico, ao mesmo tempo que a “*sociedade política local*” parece ter sido capturada pela onnipresença asfixiante da câmara municipal. Quer dizer, em muitos municípios estamos perante um verdadeiro Estado-Local. Nestas condições, o “*sistema de poder*” do poder local pode ser caracterizado da seguinte forma:

- 1) Numa estrutura de governo e administração unitária, como a nossa, o sistema de poder tende para um “*nível de compatibilização e conformação intermunicipal*”;
- 2) O “*sistema desconcentrado*” funciona no “*modo vertical e hierárquico*”, de cima para baixo; a “*única legitimidade original*” é a autárquica;
- 3) O sistema cria muitos “*simulacros de participação*” para poder funcionar e criar habituação e rotina;
- 4) O sistema funciona numa “*lógica utilitarista declarada*”, de saldo de fluxos, independentemente da sua eficácia, eficiência e efectividade;

- 5) O sistema não tem “*multi-escalaridade suficiente*” devido à baixa autonomia dos níveis intermédios;
- 6) O sistema padece de um “*excesso de institucionalização*”, ora centralista ora localista, que lhe agrava o vício burocrático;
- 7) O sistema produz muita “*retórica sobre inovação*” mas os territórios de geometria fixa são “*naturalmente conservadores*”, ao contrário dos territórios de geometria variável que são, por necessidade, mais inovadores;
- 8) O sistema funciona, muitas vezes, no limiar da sobrevivência, e tolera com alguma condescendência a “*produção de capital social*”;
- 9) O sistema cria a “*opacidade necessária e conveniente à sua reprodução*”, sem que tal afecte a sua reputação.

Chegados aqui, a grande incógnita dos próximos anos é saber se assistiremos ao enquistamento deste poder autárquico ou, antes, à sua “*libertação*” por via de uma maior diversidade social e pela criação de novos formatos socio-organizacionais nos quais o poder autárquico é um “*par inter pares*” em estreita articulação com os outros poderes, empresarial, universitário, cultural, mediático, associativo, etc. Está em causa a construção de comunidades em rede, de uma economia local colaborativa e de novas plataformas tecnológicas que sustentem essas comunidades socialmente construídas.

Este “*sistema de poder*” tão laboriosamente construído está, porém, em risco. O país tem parcelas crescentes do seu território em estado de necessidade que mais parecem verdadeiros “*territórios em reclusão*”. Refiro-me a municípios inteiros sem actividade económica digna desse nome, com uma população totalmente envelhecida e, sobretudo, sem um horizonte de esperança no futuro próximo ou longínquo. Vamos para o quinto exercício de programação dos fundos estruturais europeus e ninguém parece interrogar-se sobre as razões pelas quais as assimetrias regionais e territoriais se agravaram em quase trinta anos de investimento local, rural e regional. De cada vez que há “*um período de ajustamento*”, por razões de défice ou de dívida pública, assistimos a uma desvalorização dos activos do território, isto é, a uma forte depreciação dos investimentos entretanto realizados. Este será o nosso principal problema, agora e no

futuro, ou seja, a destruição de tecido produtivo sempre que haja um período de ajustamento. Com efeito, não haverá política de desenvolvimento local, rural ou regional que resista ao “*stop-and-go*” da política de ajustamento macroeconómico. Estou, sobretudo, a pensar nesse mar imenso que é o “*grande país do interior*”, nesses “*concelhos-lar*” do rural remoto que crescem todos os dias à míngua de esperança e gente empreendedora. Necessitamos de mais e melhor inteligência territorial. Necessitamos, para isso, de um grande esforço de ordenamento, programação, planeamento e realização territoriais. Mais uma vez, há um país por cumprir, de que estamos à espera?

II. As grandes tendências pesadas que afectam o poder local

Falar sobre o futuro não é tarefa fácil, o que não quer dizer que não seja necessário e mesmo imprescindível. E não é fácil, desde logo, porque cada um de nós faz uma diferente gestão de expectativas na forma como antecipa o futuro. E não é fácil, ainda, falar sobre o futuro porque a velocidade e a contracção do espaço e do tempo reduziram o passado e o futuro às dimensões do presente, isto é, à instantaneidade e à simultaneidade. A consequência é imediata. Estamos a sobrecarregar as tarefas da gestão quotidiana, pois tudo se torna urgente num contexto tão congestionado. As administrações perdem clarividência e discernimento, o município corre o risco de se converter numa instância de último recurso, de socorro e protecção social mas, também, de mediador de conflitos de interesses onde prevalecem o contencioso e a litigância.

Enquanto a emancipação da “*sociedade política local*” toma forma, as grandes tendências pesadas que marcam a evolução do poder autárquico continuam a produzir todo o tipo de custos contextuais:

- A desterritorialização e a perda de poder efectivo dos órgãos autárquicos,
- A extrema vulnerabilidade face aos choques assimétricos e aos riscos globais,
- A *policy* local completamente dependente da *politics* nacional e europeia,
- Uma cultura administrativa de pendor excessivamente regulamentar e burocrática,

- A desmaterialização crescente das funções de rotina e a crescente polivalência e itinerância dos serviços pessoais põem em causa as funções mais convencionais da administração autárquica,
- As ligações perigosas com redes clientelares e sindicatos de votos retiram reputação à gestão municipal,
- Uma comunicação institucional de pendor muitas vezes paternalista e moralista acaba por ter resultados contraproducentes,
- A fragilidade das formas de democracia participativa e consultiva que mais parecem simulacros de participação,
- A debilidade das formas de cooperação territorial descentralizada, geralmente de carácter oportunístico.

De uma forma mais geral e esquemática, eis as macro-tendências pesadas que afectarão sempre a estruturação, o funcionamento e o desempenho do poder local, se não forem radicalmente alteradas:

Cada vez mais próximos do inverno demográfico

- Pirâmides demográficas invertidas,
- Concelhos demograficamente moribundos
- Concelhos-lar sem futuro.

Os danos crescentes provocados pelos riscos globais e sistémicos

- Riscos totalmente aleatórios e imprevisíveis
- Danos colaterais de grande monta (sobe o risco moral)
- Governança multilateral pouco efectiva.

A aceleração das dinâmicas socio-económicas territoriais

- Ciclos económicos cada vez mais curtos

- Compressão espaço-tempo (a velocidade da mudança é cada vez maior)
- Choques assimétricos com maior frequência
- Extrema volatilidade dos investimentos
- Concelhos no banco de urgência e cuidados intensivos

Nenhum problema local se resolverá apenas no plano local

- Problemas de articulação multi-níveis de governo e administração
- Problemas de multi-escalaridade no uso de recursos
- Problemas de efectividade das políticas públicas do território

A saturação do espaço público municipal

- Zonas cinzentas de indiferença dos cidadãos
- Cortinas de opacidade e suspeição
- Voto cego em listas partidárias fechadas gera um abstencionismo crescente
- Perda progressiva de qualidade do espaço público.

O esgotamento do modelo financeiro autárquico

- Um modelo financeiro esgotado baseado em transferências e endividamento
- As transferências fortemente dependente do orçamento geral de estado
- As transferências fortemente correlacionadas com os ciclos económicos conjunturais
- Os municípios têm dificuldade em gerar saldos primários positivos
- As políticas públicas locais vocacionadas e viciadas em bens não transacionáveis

III. Tópicos sobre a história recente da sociedade e do território algarvios

Estamos no Algarve, uma região paradoxal. Com apenas 430 mil habitantes, não é uma região europeia com 4 ou 5 milhões de habitantes, nem tão-pouco uma cidade média europeia compacta com 450 mil habitantes. Para apreciarmos melhor esta região paradoxal, vamos observar a sociedade algarvia em três períodos distintos: o passado recente (1974-2008), o momento presente (2009-2014) e o futuro próximo (2015-2020).

1. O passado recente (1974-2008)

a) As principais características do “*modelo algarvio*” deste período:

- A prioridade atribuída aos equipamentos e às infra-estruturas,
- A preferência concedida ao sector imobiliário-turístico (uma bolha da construção),
- Um conflito de interesses assumido com o uso do solo e o ordenamento,
- A acumulação de uma importante dívida bancária para alavancar este “modelo”,
- Uma dependência crescente do município das receitas imobiliárias,
- Uma dependência directa dos apoios provenientes dos fundos europeus,
- Uma tolerância visível face ao crescimento da economia informal.

b) As principais linhas de força do “*modelo algarvio*” deste período:

- A consagração e a celebração do poder autárquico,
- A municipalização do sistema político-administrativo regional,
- A formação da “*constelação autárquica*” dos interesses,
- A construção do “*Estado-local*”,

- O casamento de conveniência entre as administrações local e regional,
- A consolidação dos aparelhos locais dos partidos políticos,
- Uma sociedade civil “*amolecida*” pelo acesso aos prazeres materiais do consumo.

2. O momento presente (2009-2014)

a) Um período atípico

- Uma grande crise internacional em 2007/2008,
- Um país à beira da bancarrota em 2011,
- Um país sob condição, em liberdade condicional entre 2011-2014,
- Uma perda de 6% do PIB entre 2010 e 2014,
- O ajustamento macroeconómico em colisão com as economias locais e regionais,
- A “*desalavancagem*” do crédito bancário e graves problemas de liquidez e solvência,
- A contração da procura interna, a sazonalidade e o desemprego elevado na região.

b) O fim de ciclo de um “*modelo de crescimento*” regional

- As palavras de ordem do “*novo modelo*” são: ajustamento, racionalização, extinção, saneamento, reestruturação, rescisão.
- Os novos instrumentos de política, eis alguns exemplos: a lei dos compromissos, a extinção de uma parte importante do “Estado-Local”, a criação do PAEL (programa de apoio à economia local), a criação do FAM (fundo de apoio municipal), a publicação de uma nova lei sobre os municípios, o associativismo municipal e as comunidades intermunicipais, novos programas de requalificação e rescisão de funcionários.
- O esgotamento do modelo imobiliário-turístico e a forte quebra das receitas municipais revelam em toda a sua extensão a crise financeira do poder local.

c) As principais linhas de força deste período

- O regresso em força da centralização e do centralismo de Lisboa,
- A política regional usada como o “iô-iô” da política macroeconómica de austeridade,
- O agravamento da precariedade das condições de trabalho e o empobrecimento,
- As fragilidades do movimento associativo regional apesar de algumas respostas,
- A fraqueza do poder simbólico regional e a falta de uma auto-referência para a sociedade algarvia.

3. O próximo futuro (2015-2020)

a) As principais características do período até 2020

- As finanças locais estão obrigadas a encontrar um novo ponto de equilíbrio, muito mais exigente,
- Vai faltar liquidez e capital para levar até ao fim o próximo QREN 2020, os municípios estão obrigados a encontrar rapidamente um novo modelo de financiamento,
- Os municípios estão obrigados a trocar a “*economia material do modelo velho*” pela “*economia imaterial do modelo novo*”,
- Os municípios estão obrigados a dar uma contribuição decisiva para a economia verde em todas as suas dimensões, a começar pelo uso do solo agrícola,
- Alguns municípios estão obrigados a ir ao encontro dos mais jovens sob pena de serem reduzidos a “*concelhos-lar*”.

b) Administrar uma sociedade paradoxal

- O Algarve é uma cidade-região, um híbrido, disperso e difuso com 430 mil habitantes,

- O Algarve precisa de um executivo e de uma administração regional,
- O Algarve precisa de um federalismo municipal do 2º grau para se robustecer,
- O Algarve precisa de um “impulso político, cívico e simbólico”,
- O Algarve precisa, por respeito constitucional, de um projeto mobilizador de região-piloto para o Algarve, porque aqui tudo coincide: o velho distrito, a associação de municípios, a novel comunidade intermunicipal, a NUTS III que nunca existiu e a NUTS II.

IV. A reforma do Estado-administração

Os sistemas político-administrativos do território deixaram de ser uma variável exógena do processo mais geral de modernização das instituições políticas. No século XXI, a “*tecnologia política*” do Estado-administração está sujeita a uma pressão e obsolescência constantes se pensarmos, por exemplo, nos movimentos de globalização, de integração regional supranacional e de descentralização infranacional, no conjunto, aquilo que hoje a literatura designa como processos de “*governança multi-níveis*”. Agora que se fala tanto em reforma do Estado, deixo aqui alguns princípios gerais que deverão informar a reforma do Estado-administração.

- 1) Não há reforma sem uma profunda recomposição das missões e estrutura do governo central, cabendo-lhe desempenhar, essencialmente, funções prospectivas, normativas, regulatórias, inspectivas e contratuais e, dessa forma, acautelar, também, o excessivo pendor corporativo das estruturas ministeriais;
- 2) Não há reforma sem a formação de um “*governo policontextual*”, isto é, um governo que considere as leis-quadro, o sistema de planeamento, os orçamentos de base-zero e os contratos-programa como instrumentos privilegiados de enquadramento da administração pública, em especial, de uma arquitectura policêntrica para a administração do território que, neste governo de contexto, se tornaria a principal coluna executiva do país;

- 3) Não há reforma se não investirmos mais na “*delimitação do interesse público*”, na discriminação positiva dos mais desfavorecidos, na organização dos interesses difusos e na economicidade das formas organizativas desse mesmo interesse público, isto é, em modos inovadores de administrar bens comuns e bens públicos;
- 4) Não há reforma se insistirmos na confusão analítica entre cliente e cidadão, aceitando com ligeireza que os métodos e as técnicas de gestão se possam sobrepor e substituir às deliberações políticas do espaço público administrativo e territorial; hoje em dia, e cada vez mais, a percepção do cidadão não confunde o funcionamento da administração com a justeza e a justiça das políticas públicas locais e regionais;
- 5) Não há reforma que seja independente do processo de crescimento económico, isto é, uma política económica de “*stop and go*” não pode converter a política de coesão territorial em instrumento conjuntural de gestão da procura agregada, sob pena de “*descontinuarmos*” a política regional e uma questão de regionalização do território se transformar num problema mais sério de regionalismo político;
- 6) Não há reforma se desistirmos de acreditar ou certificar as “*organizações de interesses*”, associativas ou outras, do lado da procura; trata-se de dar conteúdo genuíno à democracia participativa e evitar a manipulação mediática e partidária que só a pressão da procura e um verdadeiro contencioso de responsabilidade podem acautelar;
- 7) Não há reforma sem um grande esforço de modernização político-administrativa ao nível intermédio de administração regional; esta nova racionalidade territorial é a trave-mestra para reformar as administrações, central e local, e relocalizar as suas missões e funções, ao mesmo tempo que impede que a administração periférica do Estado seja facilmente capturada pela implantação territorial dos aparelhos partidários e respectivas clientelas e sindicatos de voto;

- 8) Não há reforma sem um equilíbrio saudável entre jurisdições fixas no território, autarquias e seus derivados, e jurisdições funcionais correspondentes à “*geometria variável dos interesses*”, mais formatadas as primeiras e mais compreensivas as segundas; é preciso criar instâncias de concertação acreditadas entre os dois níveis de jurisdição;
- 9) Não há reforma sem um equilíbrio harmonioso entre as várias formas e dispositivos de administração pública, desde a administração mais tradicional até às plataformas virtuais, com passagem pela administração de consulta e as várias modalidades de administração “*sob contrato*”, sempre com o objectivo de promover o acesso universal mas diferenciado e, assim, evitar a infoexclusão de alguns segmentos de população da sociedade sénior;
- 10) Não há reforma sem uma consideração ponderada da auto-estima dos agentes político-administrativos, ou seja, é um imperativo ético e deontológico rever imediatamente o estado da arte em matéria de interesse e serviço público, de delimitação e realização do bem comum, de estabilidade de carreira, do sistema de estímulos, sanções e remuneração correspondente.

Se quisermos, este decálogo do Estado-administração transporta-nos para o novo espaço público da sociedade participativa e contratual onde os conceitos da “*ordem velha*” político-administrativa de cariz hierárquico, autoritário e unilateral darão lugar, pouco a pouco, aos conceitos da “*ordem nova*”, aqueles que podem ser reportados a uma nova composição do território, desta vez mais heterárquica, comunicativa, policêntrica e policontextual da sociedade aberta. Nesta nova arquitectura societal residirão, seguramente, as áreas de maior inovação do futuro Estado-administração. As externalidades positivas que gera para o território, aproveitarão, em primeira instância, aos municípios e às regiões.

V. Os princípios de uma reforma do poder regional e local

No plano, digamos, político-doutrinário estou convencido de que a reforma do poder regional, no quadro da reforma do Estado, antecede e enquadra a reforma do poder local. Isto não significa que não se possa empreender uma reforma do poder local, mas esta será sempre minimalista, furtiva e pouco efectiva. Assim, a discussão sobre a reforma do poder local deveria debruçar-se sobre o *rationale* das políticas públicas do território em tempo de reforma do Estado e no quadro da sua política regional. Basta olhar para o Algarve, uma região de 430 mil habitantes, e para os seus 16 municípios para perceber imediatamente que a reforma do poder regional deve anteceder e enquadrar a reforma do poder local.

A minha posição de princípio, a este propósito, é simples: a única estratégia de desenvolvimento regional e local em relação à qual não há razões para ter dúvidas, na conjuntura da próxima legislatura (2015-2020), é a que afirma que é possível **“fazer mais e melhor com menos recursos”**. Em qualquer estratégia é preciso distinguir entre a política regional, isto é, o sistema de estímulos positivos e negativos às regiões e municípios e a autonomia política dos territórios que é necessária para levar a bom termo essa política regional, em condições de eficácia, eficiência e efectividade.

Eis o meu modesto contributo para o debate urgente sobre este compromisso, isto é, o compromisso político e financeiro entre os modelos de política regional e de regionalização política que são mais adequados a esta fase da nossa vida colectiva.

- 1) Estou convencido de que **é muito compensador fazer o debate político-ideológico a propósito deste compromisso político**, pelo menos em duas versões: o debate mais ideológico entre unitaristas e regionalistas acerca das concepções do estado e da administração pública, e o debate mais utilitarista e pragmático acerca do experimentalismo de uma política de regionalização e dos seus vários momentos; os efeitos político-pedagógicos e práticos destes debates seriam de uma utilidade indiscutível;
- 2) Estou convencido da **imprescindibilidade de uma lei-quadro da descentralização político-administrativa para enquadrar todos os sectores que contam para o processo de regionalização**: para evitar uma regionalização

furtiva, casuística, contingente e de intensidade variável consoante as conjunturas, que nos revele a posição relativa de todos os sectores envolvidos, a sua articulação estrutural e funcional e, bem assim, a monitorização dos seus contributos para o processo de regionalização; falamos dos distritos, dos municípios e das suas associações, das comunidades intermunicipais, das áreas metropolitanas, dos agrupamentos europeus de cooperação territorial, das comunidades de trabalho transfronteiriças, das redes territoriais e urbanas de todo o tipo que congestionarão o território se não houver uma lei-quadro que esclareça o gradualismo do processo e as transacções (atribuições, competências e meios) entre níveis de governo e administração;

3) Estou convencido de que **na sociedade da informação e do conhecimento em que vivemos, sem “*auto-estima regional*” nunca haverá imagem de marca e mobilização territorial suficientes**; é imperioso que as regiões possuam uma imagem positiva e assertiva de si próprias, que a sua energia positiva seja mobilizada na direcção certa, que possam usufruir da sua liberdade plena para se pensarem a si próprias, correndo todos os riscos e consequências que essa assertividade pode acarretar e implicar; neste contexto, o lema “*fazer mais e melhor com menos recursos*” pode ser um estímulo forte e uma motivação acrescidos para uma estratégia de desenvolvimento regional inovadora, em especial, no domínio da sua “*política de relações exteriores*”;

4) Estou convencido de que é imperiosa a necessidade de **subir na cadeia de valor da programação e do planeamento regionais**, a partir de uma ideia global e consistente de desenvolvimento regional, que não seja um mero somatório de candidaturas sem qualquer ligação entre si no espaço e no tempo; em particular, precisamos, urgentemente, de rever a dicotomia entre coesão e competitividade que tantos equívocos já ocasionou, pois as regiões, na sua diversidade, estão obrigadas a converter essa diversidade em vantagem;

5) Estou convencido de que **quanto mais o país se internacionaliza, mais urgente se torna a necessidade de criar regiões fortes**; é imperioso antecipar a mudança de ciclo dos fundos europeus e da política de coesão para o período 2015-2020; face à penúria de meios financeiros, as regiões precisam de liberdade para que todo o seu capital humano e material seja adequadamente

valorizado por intermédio de um modelo de governo mais autonómico, competitivo e relacional; não há que ter medo das regiões assim constituídas, as leis da república e a política regional multi-níveis continuarão a ser os reguladores da “*nova sociedade*”;

6) Estou convencido de que **é imperioso desfazer o equívoco que confunde centralização com centralidade e racionalização com racionalidade**; criámos um “*país pendular*” que balança há trinta anos entre os níveis central e local, sem querer perceber que os territórios regionais podem ser excelentes centros de racionalidade e centralidade de políticas públicas; precisamos de demonstrar a nós próprios que a regionalização pode corrigir este velho e anacrónico país pendular;

7) Estou convencido de que é imprescindível reconhecer, para não ser surpreendido, que **o êxito do processo de regionalização é, antes de mais, uma questão essencial de cultura política no seu sentido mais nobre**, que mergulha fundo na macrocefalia ancestral do país, sempre renovada por novas formulações imaginativas (institutos, agências, observatórios, comissões, etc), por um lado, e na “*distritalização*” do território sobre a qual assenta toda a orgânica político-eleitoral e, bem assim, as estruturas político-partidárias; se o processo de regionalização for “*politicamente correcto*” teremos, porventura, dado um contributo decisivo para uma mudança substantiva e substancial da cultura política em Portugal, sem ignorar que ele pode ser, igualmente, um processo impertinente e conflituoso, ao sabor das políticas conjunturais e das maiorias de ocasião;

8) Estou convencido de que **as CCDR são uma excelente base de partida para a política de regionalização e a regionalização política, pois constituem um “interface” de referência para todos os serviços regionais do Estado e dispõem de uma legitimidade funcional e operativa para a condução da política regional**; podem ensaiar-se diversas vias, mais curtas ou mais longas, para converter as CCDR em órgãos de governo e administração regionais;

9) Estou convencido de que será **difícil consolidar uma política interna de regionalização se não forem criados benefícios de contexto pelo sistema de política regional no quadro da coesão territorial da União Europeia**;

falamos do funcionamento de um “*multi-level system*” que engloba a “*política regional europeia*”, a “*política regional nacional*” e a “*política regional regional*” e as suas respectivas estruturas de governo e administração e, bem assim, os seus distintos e complementares modos de financiamento;

10) Estou convencido de que é imperioso **reequilibrar a cooperação transfronteiriça no quadro peninsular, e eliminar os equívocos que resultam da assimetria institucional existente e, bem assim, o arsenal de “soft policy” regional disponível que não é aproveitado em profundidade** e onde já se inclui a cooperação interregional descentralizada, a formação de euro-regiões e de euro-cidades, a utilização da figura dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial.

Este argumentário favorável à reforma do poder regional e à política de regionalização não ignora e não escapa à influência de alguns conflitos emergentes, aquilo que aqui designamos de “**os novos conflitos da política regional e da política de regionalização**” em resultado do aumento do número de actores e da sua “*procura regional*”, motivada pelo lançamento de novos “*policy-instruments*” por parte da União Europeia. Destes dois conjuntos, instrumentos e actores, resultam novas interacções mas, também, novos conflitos de jurisdição e interesse. Uma dessas interacções e/ou conflitos diz respeito à concorrência entre redes de municípios, estados-região, cidades-região, euro-cidades, regiões-cidade, euro-regiões, redes de cidades, agrupamentos europeus de cooperação territorial, etc.

Entre a regionalização e o regionalismo, conter as identidades e as multiterritorialidades mais radicais, este será o maior desafio da política regional; a um tempo, aceitar a profusão de identidades e motivações territoriais diferenciadas e pôr ordem política nos distintos conflitos jurisdicionais, por via, justamente, da constituição de uma entidade regional reguladora e politicamente legitimada. Não é tarefa fácil, mas será aqui que se fará sentir, com mais acuidade, o valor acrescentado da regionalização político-administrativa.

Chegados aqui, já temos o enquadramento necessário e suficiente para apresentar aquilo que aqui consideramos como os traços emergentes do paradigma do poder local e do município do século XXI.

VI. O paradigma do poder local e a gestão do município do século XXI

Em face destas grandes tendências e orientações, já se adivinham e avizinham os traços emergentes do novo paradigma do poder local. A “*sociedade política local*” irá separar-se mais do poder autárquico que, também por isso, sofrerá mudanças substanciais. A sociedade da informação e da comunicação e a expansão da internet dizem-nos que o poder local será cada vez mais “*distribuído, lateral e colaborativo*”, porque acompanhará, em ritmos diferenciados, é certo, a difusão da cultura digital, da economia das redes e dos valores da sociedade colaborativa, a chamada “*Sociedade CO*”.

Para o poder local o futuro acontecerá em três grandes planos. Em primeiro lugar, no “*plano tecnológico e técnico-administrativo*”, com mudanças incrementais que dependem antes de mais de recursos financeiros disponíveis. Três grandes vectores afectarão a estrutura técnica e tecnológica do poder local tal como o conhecemos hoje: a automação, a desmaterialização e a desintermediação. Estas alterações funcionais modificarão substancialmente a estrutura técnico-administrativa e o capital social das autarquias locais.

Em segundo plano, o que poderíamos designar como o “*ecossistema comunitário*” que rodeia o poder local e que se reporta ao universo associativo e às redes colaborativas que ligam esse universo associativo, seja do lado da oferta, mais comum, ou do lado da procura, menos comum mas mais necessário no novo contexto. Falamos da *politics* do poder local. Trata-se aqui de criar o “*complexo digital e colaborativo da administração local*” interagindo mais com os cidadãos e as suas organizações, muito provavelmente em plataformas de *outsourcing* muito diversas e imaginativas, isto é, a *policy* do poder local. Aliás, estou em crer que a expressão autarquia local passará de moda por invocar autarcia, hierarquia e autoridade. Para já, a única certeza que temos hoje é a de que haverá mais pluralidade e diversidade de poderes locais e que essa nova realidade

mudará gradualmente a face do poder autárquico tal como o conhecemos hoje. Em 2025, o poder local estará irreconhecível. Para melhor.

O terceiro plano, que poderíamos designar de “*ecossistema institucional*”, a *polity* do poder local, é uma ampla zona cinzenta onde se realizam as principais transacções entre níveis de governo e administração, o que a literatura consagrou com as designações de “*governança multi-níveis*” e “*multi-escalaridade*”. Aqui falamos de federalismo autárquico, das diversas modalidades de regionalização, nacionais e transfronteiriças, das alterações da política europeia em matéria de coesão territorial e até de reforma do Estado. Como, de resto, vimos no tópico anterior.

Em síntese, o futuro da gestão do poder local dependerá muito da organização da sociedade política local, em especial, o universo associativo e as redes colaborativas, em segundo lugar, da política interna do município e, em terceiro, da articulação multi-níveis de governo e administração sob a forma de ambientes favoráveis e acolhedores e muitas externalidades positivas.

Do lado da “*sociedade política local*” e da “*Sociedade CO*”, a perspectiva do futuro abrangerá as seguintes promessas:

- 1) Cultivar os valores da “*Sociedade CO*”: o conhecimento, a comunidade, a colaboração, a comunicação, a comunhão, a confiança, a convivialidade, a congratulação;
- 2) Reequilibrar os territórios de geometria fixa com mais territórios-rede de geometria variável;
- 3) Dar prioridade à produção de capital social, isto é, a territórios cognitivos capazes de aprender e empreender;
- 4) Dar prioridade a um associativismo de 2ª geração, do lado da procura, e organizado em redor de plataformas interactivas;
- 5) Dar prioridade à construção de “*novas comunidades de trabalho*” para lá do emprego que existe ou deixou de existir;
- 6) Promover a aproximação e a fusão progressivas dos sectores público, social e comunitário, criando o “*quarto sector*”, o sector dos “*bens comuns colaborativos*”;
- 7) Dar prioridade à formação de comunidades *online*, à *crowd economy* e sua interação com comunidades *offline* em lógicas de *open source*;

- 8) Ensaiar a criação de moedas sociais complementares no quarto sector em articulação com a moeda oficial;
- 9) Estar atento para impedir a eventual descontinuação das práticas e das redes colaborativas;
- 10) Formar o movimento social da “*Sociedade CO*”, praticar a ética do cuidado e fomentar o “*poder lateral dos pares*” e de suas redes colaborativas.

Do lado do município propriamente dito, o poder local pode ser organizado em redor de quatro eixos principais ou, se quisermos, de quatro “*tipos democráticos*”:

- 1) As relações verticais para cima (AR e AC), a democracia representativa;
- 2) As relações verticais para baixo, cidadãos e grupos de interesses, a democracia participativa;
- 3) As relações horizontais com os outros municípios, a democracia associativa convencional ou intermunicipal;
- 4) As relações extra-municipais ou extra-territoriais (os territórios-rede de geometria variável, TRGV), a democracia colaborativa.

Estas relações a quatro dimensões configuram uma “*nova ecologia institucional, comunitária e reticular*” do poder local do futuro. Há, obviamente, uma autonomia relativa do município face a este sistema de coordenadas mas o essencial da *polity*, da *policy* e da *politics* municipal será determinado, em boa medida, por esta matriz de coordenadas. Vejamos, esquematicamente, alguns desses determinantes:

1) As relações verticais para cima (AR e AC): a democracia representativa.

Reforma do Estado e revisão constitucional

Regionalização e lei-quadro da descentralização político-administrativa

Reformas parcelares e sectoriais da administração pública

2) As relações verticais para baixo (cidadãos e grupos de interesses): a democracia participativa;

A democracia representativa (uma nova lei eleitoral de listas abertas para os municípios)

A democracia participativa (uma gestão municipal organizada em conselhos locais)

A democracia digital (plataformas tecnológicas, redes sociais e comunidades online)

A democracia direta (vários tipos de consulta directa)

3) As relações horizontais com os municípios: a democracia associativa

O associativismo mais convencional

O federalismo das autarquias de 2º grau

A euro-cidades e as euro-regiões

4) As relações extra-territoriais: as redes e a democracia colaborativa

As plataformas digitais e as redes sociais

Os territórios-rede de geometria variável

Os agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)

A partir do aprofundamento democrático deste conjunto de relações é possível imaginar um modelo de governança regional e local muito mais estruturado e complexo em busca, sobretudo, de mais inteligência colectiva. O exemplo que se segue é um pequeno ensaio de aplicação à região e aos municípios do Algarve.

Um exemplo de “*modelo de governança territorial*” para a região do Algarve:

- Conselho Executivo regional (formado pelos directores sectoriais regionais)
- Presidente do Conselho Executivo Regional equiparado a Secretário de Estado
- Estruturas de missão para as unidades territoriais do PROTAL
- Autarquia online para as funções e serviços de rotina do município (guichet único)
- Conselhos Locais Participativos para os serviços comuns ou comunitários
- Autarquia de 2º grau para o *upgrading* de certos serviços (inteligência colectiva)
- Redes e arranjos colaborativos para os territórios-rede de geometria variável

A gestão do município do século XXI

Tudo o que já dissemos a este propósito contempla um município mais aberto, mais cosmopolita, mais conectado e mais colaborativo. O decálogo que se segue ilustra bem este novo paradigma da gestão municipal:

1. Um município mais comunitário e federalista, com uniões de freguesias, associações de municípios e comunidades intermunicipais, praticando a governação multi-níveis em múltiplas formas e modalidades de “*rescaling*”;
2. Um município mais aberto e interativo em matéria de economia municipal, acertando com grupos de cidadãos uma nova “*crowd economy*”, isto é, práticas inovadoras de “*crowdsourcing, crowdfunding e crowdlearning*”;
3. Um município mais móvel e itinerante na prestação de serviços pessoais, inovando em matéria de serviços de mobilidade, transporte e bancos de tempo, tendo em vista a criação de uma genuína *economia solidária* no concelho;
4. Um município muito mais verde em matéria de economia dos 4R (reduzir, reciclar, reparar e reutilizar) e muito mais eficiente em matéria de recursos ociosos criando uma “*dinâmica economia colaborativa*” no que diz respeito ao reaproveitamento destes recursos;
5. Um município muito mais virado para a economia criativa e cultural em tudo o que diz respeito à gestão de recursos intangíveis e simbólicos, isto é, uma verdadeira economia imaterial;
6. Um município muito mais polivalente, horizontal e interativo no que diz respeito à sua orgânica interna, que se traduzirá numa nova relação funcional “*front-office versus back-office*”, acompanhada de uma alteração substancial do seu capital social;

7. Um município cada vez mais “*peer to peer*”, com menos hierarquia e mais heterarquia, um verdadeiro “*par inter pares*”, por exemplo, em matéria de parcerias público-privadas mais inteligentes territorialmente;
8. Um município menos fiscalista e mais contratualista no plano da engenharia financeira, por exemplo, com um *funding* muito mais diversificado e imaginativo junto dos grupos de interesse locais e regionais;
9. Um município mais cristalino e transparente no que diz respeito à “*accountability municipal*”, isto é, com uma monitorização das políticas públicas muito mais interativa e *just in time*;
10. Um município com “*via verde jovem*” no domínio da economia digital, isto é, mais aberto e imaginativo para a sua população jovem, por via de diversas plataformas inteligentes desde simples espaços de *coworking* até estruturas de *FabLab* para a produção de protótipos industriais.

Como facilmente se observa, o município do século XXI deixa de ser um espaço de stocks para passar a ser um “*espaço de fluxos*”, uma espécie de plataforma móvel em permanente remontagem. A inteligência colectiva será a sua principal motivação e objectivo. Quem diria!

Conclusões: a governança territorial intermunicipal

O país constituiu muito recentemente 23 comunidades intermunicipais (CIM), a maioria delas coincidente com as NUTS III (sub-regiões das NUTS II); trata-se de um nível de programação, planeamento e implementação de políticas muito relevante para reconsiderar todo o sistema de desenvolvimento regional, local e rural do país. Recordemos que o país tem praticamente em cada capital de distrito um instituto

politécnico ou uma universidade cujas áreas de influência e acção abrangem as CIM e as NUTS III e que estas instituições precisam urgentemente de refrescar e renovar a sua missão e de ganhar um suplemento de legitimação num tempo histórico de grande exigência para o país. Acresce que, no mesmo âmbito territorial, o país tem associações empresariais, parques industriais e grupos empresariais que precisam urgentemente de fazer a sua prova de vida, de se recapitalizar e rejuvenescer e demonstrar que não são meros simulacros empresariais mas verdadeiros projectos empresariais.

A triangulação entre estas três entidades - as comunidades intermunicipais, os institutos politécnicos e universidades e as associações empresariais - poderia dar origem a “um pacto ou convenção de desenvolvimento territorial” para o nível NUTS III/ CIM” com o objectivo de comprometer as três entidades num projecto de desenvolvimento regional para o período 2015-2020. Esta convenção ou pacto de desenvolvimento territorial para o nível NUTS III/CIM pode e deve ser concebida como *“um modelo de mérito e resultados”*; as metas quantificadas e a monitorização permanente realizada por uma estrutura de missão permitiriam não só definir resultados e prémios de desempenho como, também, a avaliação interna do processo e as condições de renovação do contrato de desenvolvimento territorial.

No mesmo contexto, e no quadro de uma filosofia de contratos de desenvolvimento territorial, o governo central seria convidado a apresentar uma proposta de reforma da administração regional sob a forma de uma lei-quadro da descentralização político-administrativa, onde o nível NUTS II seria constituído como a sede apropriada para uma nova racionalidade e inteligência territoriais, em especial, naquilo que são hoje as missões e as funções das comissões de coordenação e desenvolvimento regional e, bem assim, dos serviços regionais em geral, no sentido da formação de um executivo regional com um mandato que poderia ser expresso, por exemplo, através de uma resolução do conselho de ministros após parecer favorável do Conselho Regional para o efeito.

Nesta sequência, um contrato assinado com a administração central firmaria os termos da convenção de desenvolvimento territorial; para dar corpo ao projecto seria utilizado o instrumento ITI (investimento territorial integrado) tal como está previsto nos normativos para o próximo período de programação. Para levar a cabo o projecto de desenvolvimento e a implementação do ITI seria criada uma *“governança dedicada”*

com base nos três principais parceiros promotores e, para esse efeito, criado um actor-rede capaz de dar corpo a uma estrutura de missão dotada de competências executivas no território da CIM/NUTS III.

No mesmo contrato de desenvolvimento territorial, ficariam os três promotores principais obrigados à apresentação de uma proposta de reforma da administração pública multilocal da CIM que considere não apenas uma nova estrutura de *bens públicos* para o território-rede em construção como uma *institucionalidade adaptada* ao projecto de desenvolvimento em ordem à formação de *novos bens comuns*.

Finalmente, no âmbito desta filosofia de contratos de desenvolvimento para territórios-rede de nível NUTS III/CIM, o governo central proporia um quadro legal e financeiro de incentivos à construção desta administração dedicada e à formação de redes de cooperação e extensão empresariais atendendo ao universo de microempresas que constituem o tecido empresarial do interior do país.

A terminar, permitam-me um aviso solene à navegação territorial. O “*Grande País do Interior*” ficou seriamente danificado depois do processo de ajustamento entre 2011 e 2014. O modelo territorial que está já no terreno pode ser pura “*cacofonia territorial*” para distrair os mais incautos. Se no próximo período de programação, as CIM e as associações de municípios servirem apenas para levar a efeito uma “*cooperação corporativa*”, em vez de uma “*cooperação colaborativa e criativa*”, tendo em vista criar nestas sub-regiões uma nova geração de bens públicos não-transacionáveis e novas/velhas relações clientelares, então tudo isto terá sido um grande equívoco e um logro monumental.

